República Oriental del Uruguay

ANALES

DE

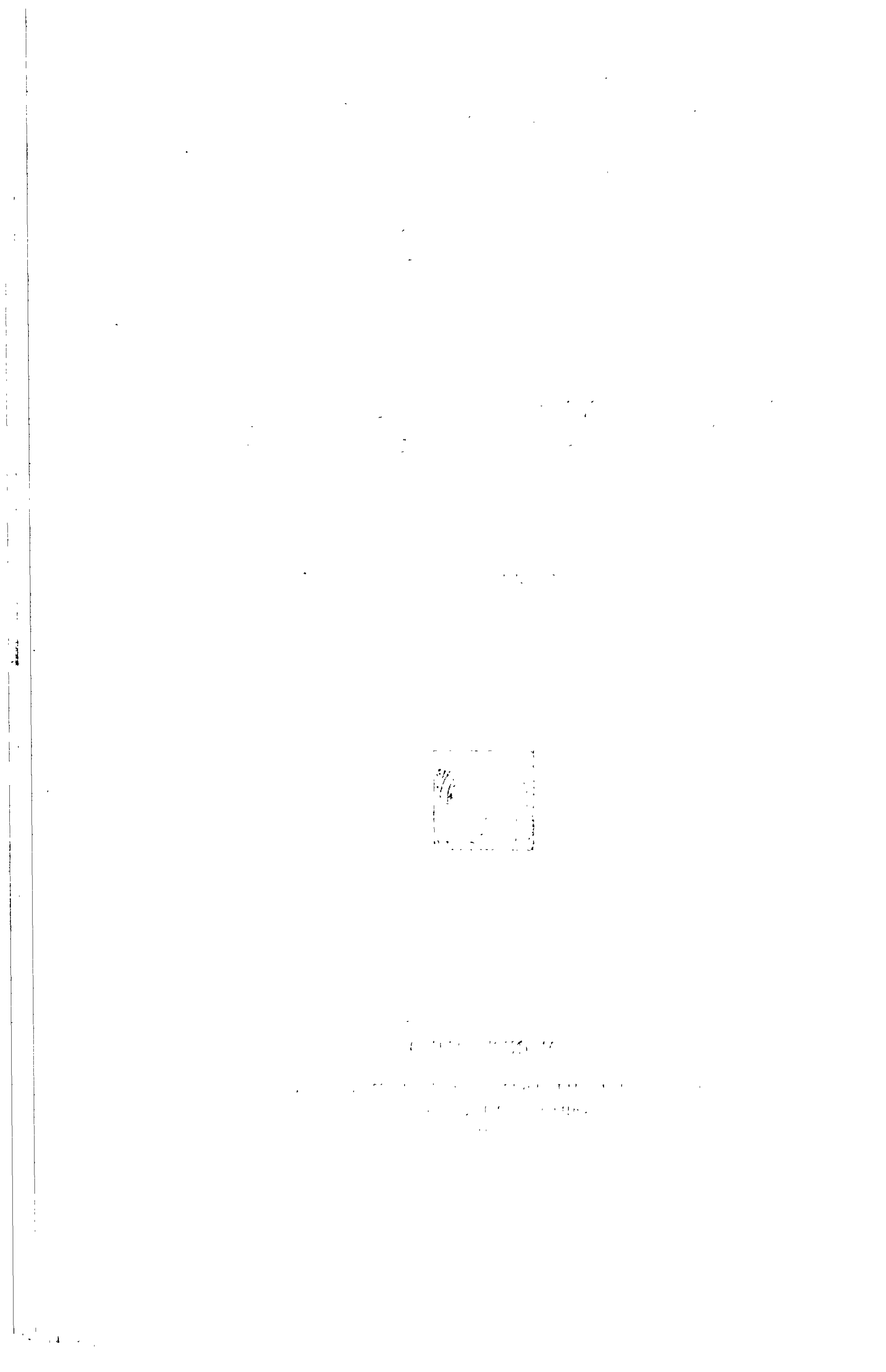
LA UNIVERSIDAD

Año X—Tomo XIV



MONTEVIDEO

IMP. «EL SIGLO ILUSTRADO», DE TURENNE, VARZI Y C.ª
Calle 18 de Julio, numero 23
1903



ANALES DE LA UNIVERSIDAD

AÑO X | Montevideo—1903 | TOMO XIV

Contribución al estudio de la historia económica y financiera de la República Oriental del Uruguay.

POR EL DOCTOR EDUARDO ACEVEDO

(Conclusión)

Terminamos. La liquidación de la crisis de 1890, fué excepcionalmente dolorosa. A los males propios, agregáronse los descalabros ajenos: la quiebra de Baring Brothers, nuestros grandes agentes financieros en Londres, y la crisis que estalló en la Argentina casi al mismo tiempo que aquí y de cuya intensidad dan idea los guarismos de origen oficial que reproducimos en seguida: el comercio de importación de la república Argentina fué de 94:056,144 pesos en 1884; de 92:221,969 en 1885; de 95:408,745 en 1886; de 117:352,125 en 1887; de 128:412,110 en 1888; de 164:569,884 en 1889; de 142:240,812 en 1890; el comercio de exportación fué de 68:029,836 en 1884; de 83:879,100 en 1885; de 69:834,841 en 1886; de 84:421,820 en 1887; de 100,111,903 en 1888; de 90:145,355 en 1889; de 100:818,993 en 1890; las deudas públicas fueron de 122:503,098 en 1884; de 118:381,896 en 1885; de 117:153,961 en 1886; de 141:717,849 en 1887; de 277:462,571 en 1888; de 295:159,833 en 1889; de 355,762,141 en 1890; las rentas nacionales dieron 37:236,820 en 1884; 38:550,972 en 1885; 46:634,361 en 1886; 56:882,057 en 1887; 57:110,734 en 1888; 72:976,746 en 1889; 73:150,856 en 1890. En los siete años corridos de 1884 á 1890, el excedente de las importaciones sobre las exportaciones fué de 237:000,000 de pesos! La deuda pública se triplicó casi en el mismo período, mientras que las rentas nacionales apenas duplicaron, y eso mismo nominalmente, puesto que en 1884, el peso argentino estaba á la par y valía 100 centésimos oro, mientras que en 1885, el promedio de su valor fué de 73 centésimos, en 1886 de 71 centésimos, en 1887 de 74 centésimos, en 1888 de 67 centésimos, en 1889 de 51 centésimos y en 1890 de 39 centésimos.

CAPÍTULO X

La moneda metálica y el billete inconvertible

LA MONEDA METÁLICA

La ley de 23 de junio de 1862 estableció como moneda nacional el peso de plata, con 25 gramos 480 miligramos de peso y ley de 917 milésimos, que se dividiría en 100 centésimos, y el doblón de oro, con 16 gramos 970 miligramos de peso y ley de 917 milésimos, que representaría el valor de 10 pesos plata. Agregó que oportunamente se acuñaría la cantidad necesaria de moneda, en piezas de plata de un peso, 50, 20, 10 y 5 centésimos y en piezas de oro de un doblón, medio doblón y un cuarto de doblón, y que para las fracciones menores se emplearía moneda de bronce, supliendo entretanto el cobre circulante de 40, 20 y 5 centésimos con el valor de cuatro, dos y medio centésimos de la nueva legislación monetaria. Mientras no se hiciera efectiva la acuñación de moneda nacional, continuarían circulando las piezas de oro y de plata extranjeras por su valor corriente, ajustado á una tabla de equivalencias que la misma ley reproduce. Finalmente, los bancos podrían emitir billetes del valor mínimo de un doblón, sin perjuicio del derecho transitorio de emitir billetes menores acordado por las leyes de su creación, y tendrían que ajustar sus emisiones á los términos precisos de la ley que extractamos. El decreto-ley de 23 de marzo de 1865 permitió el establecimiento de bancos de depósito, emisión y descuentos sobre las siguientes bases, entre otras: los billetes serían al portador y á la vista, pagaderos en oro sellado; su mínimum sería de 10 pesos, pudiendo emitir transitoriamente bille-

tes fraccionarios convertibles en oro hasta el 20 % de circulación efectiva; la falta de puntualidad en el pagamento de un solo billete, importaría la suspensión y liquidación del banco que incurriere en falta; en ningún caso la emisión podría exceder del triple del capital efectivo; los billetes gozarían, en caso de quiebra ó liquidación, de prelación absoluta.

Tales son las dos leyes fundamentales de nuestra organización monetaria y bancaria. El régimen bimetalista consagrado por la primera sufrió un rudo golpe al establecerse, como se estableció en la segunda, que los billetes serían exclusivamente convertibles á oro. Un tercer decreto-ley de 7 de junio de 1876, fundándose en esta última prescripción, declaró expresamente que el oro era el único patrón monetario y que las monedas de plata sólo podrían imponerse hasta la cantidad de cuatro pesos cincuenta centésimos en los pagos de un doblón, hasta la cantidad de diez pesos en los pagos que no excedieren de mil pesos, y hasta la cantidad de veinte pesos en los pagos de más de mil pesos. La ley de 18 de octubre de 1892, que autorizó la acuñación de tres millones de pesos plata, estableció la ley uniforme de nueve partes de metal fino y una de cobre de buena calidad y alteró las cantidades que podían imponerse en los pagos en esta forma: hasta 10 pesos, 5 pesos plata; de 10 á 25 pesos, el 30 %; de 25 á 100 pesos, el 20 %; de 100 á 500 pesos, el 10 %; de 500 á 5,000, pesos el 5 %; y de más 5,000 pesos, el 2 %. La misma ley prohibió la circulación de la plata extranjera. Finalmente, la ley de 6 de diciembre de 1900 que desmonetizó el cobre y autorizó la acuñación de 500,000 pesos en piezas de níquel, limitó á 25 centésimos el máximum de las monedas de este metal que podía imponerse en los pagos.

¿Fué conveniente la adopción del monometalismo consagrado sucesivamente por las leyes de 1865 y de 1876, ó habría sido más beneficioso á los intereses públicos el mantenimiento de los dos metales con fuerza chancelatoria ilimitada, que autorizaba en principio la ley de 1862?

Aquí, como en todas partes, han tenido y tienen ambos sistemas sus ardientes apologistas. A la coexistencia de los dos metales preciosos se atribuye, y con razón, cierta acción preventiva contra las crisis monetarias, porque es muy difícil, por no decir imposi-

ble, que los factores que en un momento promueven el encarecimiento del oro, actúen al mismo tiempo en el encarecimiento de la plata. La circulación está sin duda alguna más garantida por dos vehículos sujetos á influencias diferentes, que por uno solo. Pero si en principio el problema se presenta llano, no sucede lo mismo en la práctica, á causa precisamente de la diversidad de influencias que actúan sobre el oro y sobre la plata. Si los dos metales variaran de la misma manera, sería muy fácil mantener entre ellos una relación legal exacta y definida, la de la legislación francesa por ejemplo, que establece que cada gramo de oro equivale á quince gramos y medio de plata, ó la de nuestra ley de 1862, que establece que cada doblón oro con peso de 16 gramos 970 miligramos y ley de 917 milésimos es el equivalente de diez piezas de plata con peso de 25 gramos 480 miligramos y ley de 917 milésimos. Están lejos de producirse con esa uniformidad las oscilaciones, sin embargo. Hace algunos años era el oro el que se depreciaba, por la mayor abundancia de las explotaciones mineras. Ahora es la plata, la que se viene al suelo por esa misma circunstancia, y el fuerte desequilibrio que ella ocasiona entre la oferta y la demanda. Refiriéndonos al momento actual, el valor comercial de una libra esterlina ó de nuestra moneda de cuenta el doblón oro, se confunde con su valor chancelatorio ó legal, de tal manera que fundidas esas piezas y convertidas en lingote, valen precisamente tanto como amonedadas. En cambio, nuestro peso plata, que reducido á lingote tenía en 1862 un valor comercial de cien centésimos, hoy vale muchísimo menos como mercadería que como moneda.

Según la ley de Gresham, la mala moneda arroja siempre del mercado á la buena moneda. Con ayuda de esta ley tan sencilla, se explica la impracticabilidad y los peligros del bimetalismo. ¿Qué sucedería, por ejemplo, entre nosotros, si el oro y la plata tuvieran valor chancelatorio ilimitado y pudieran acuñarse en cantidades indefinidas? Que teniendo la plata un valor comercial inferior á su valor legal, constituiría un gran negocio la compra de barras de metal blanco y su transformación en piezas monetarias. Se inundaría el mercado de mala moneda y en cuanto á la buena, el oro, la misma especulación se encargaría de exportarla rápidamente, para obtener, á título de beneficios, toda la diferencia entre el va-

lor comercial de los dos metales. Los países bimetalistas han tenido que conjurar el grave mal que señalamos, poniendo término á las acuñaciones de plata, lo que es ya una clara y evidente reacción contra el sistema á que se han acogido. Puede decirse en términos generales, que el bimetalismo practicado con verdadera lógica conduce fatalmente al monometalismo del peor metal.

Nuestro doblón de oro no ha sido acuñado todavía, ni lo será seguramente porque la plaza no lo necesita. La circulación del país está admirablemente servida por las mejores monedas extranjeras, la libra esterlina sobre todo, que recibimos año por año en pago de los saldos favorables del comercio internacional de productos y del movimiento de títulos particulares y de fondos públicos. Sin necesidad de gastar un solo centésimo en acuñaciones, ponemos á contribución á las mejores casas de moneda del mundo y tenemos permanentemente un fuerte stock de piezas universalmente aceptadas, que nos permite hacer remesas á cualquier mercado sin las dificultades á que siempre da origen una moneda local desconocida, que debe exportarse á título de lingote simplemente para ser reacuñada en otras partes. Se ha hablado muchas veces de acuñar moneda nacional con un valor chancelatorio más alto que el valor comercial, á fin de cerrarle las puertas de la exportación, como se ha hablado también muchas veces de asignar á las monedas extranjeras un valor mayor del que les fija la tabla de equivalencias con nuestra moneda de cuenta. Son dos pretensiones igualmente insostenibles. No depende del legislador el valor de las monedas. Sólo las piezas auxiliares, que entre nosotros son las de plata y níquel, escapan á la regla, y eso mismo á condición de que su número no exceda de las necesidades de la circulación interna, pues en caso contrario se cotizan con descuento. No se explican ciertas personas, por qué razón el argentino de oro, que vale cinco pesos allende el Plata, circula aquí por cuatro pesos sesenta y seis centésimos. Y el hecho es bien sencillo, sin embargo, para el que compara la legislación monetaria de uno y otro país y observa que lo que allí se llama peso es una cantidad de oro inferior á la exigida aquí para obtener igual denominación. Para el comercio internacional esa diversidad no tiene importancia de ninguna especie, desde que lo que rige es el valor del metal fino con absoluta pres-

cindencia del nombre de las piezas y del valor chancelatorio que le acuerden las leyes internas. Es como para romper los ojos del más ciego el hecho de que los argentinos de oro que escasean en su país de origen, abundan en nuestra plaza. Más razonable sería el deseo de ajustar nuestra moneda al sistema decimal adoptado por la unión latina y generalizado ya á casi todos los países, ó la aspiración más modesta y realizable todavía de que se divida el peso en milésimos, á fin de reducir á proporciones absolutamente insignificantes las diferencias que existen con relación á algunas monedas, la libra esterlina y la pieza de 20 marcos sobre todo. La primera está avaluada en cuatro pesos setenta centésimos por nuestra tabla de equivalencias y su valor exacto es de 4.70.54.48. La segunda está avaluada en cuatro pesos sesenta centésimos y su equivalencia exacta es de 4.60.65.06.

¿CUÁNTO METÁLICO TENEMOS?

Faltan bases precisas para calcular el monto de nuestra circulación monetaria. Los tres bancos emisores que funcionan actualmente, el banco de la república, el banco de Londres y Río de la Plata y el banco Italiano, arrojan en el balance del mes de marzo de 1903 una existencia en caja de 15:037,821 pesos y una emisión de 11:667,099 pesos. En los guarismos de su encaje denuncian el balance del banco de la república 19,061 pesos en piezas de níquel y 380,720 pesos en billetes de otros bancos; el del banco de Londres 37,610 en billetes de otros bancos; y finalmente el banco Italiano acumula á su encaje los depósitos que tiene en otros bancos. Los demás bancos no publican sus balances, con excepción del Comercial, que los da á sus accionistas al final de cada semestre, habiendo arrojado el correspondiente á marzo de 1903 un encaje de más de tres millones de pesos. Quedan el banco Francés, el banco Español, el banco de Londres y Brasil, el banco británico de la América del Sud, el banco Anglo-Argentino. Suponiéndoles dos millones á los cinco, resultaría una reserva total de más de veinte millones de pesos. ¿Qué cantidad de metálico existe en las cajas privadas de la capital y especialmente de la campaña? Es un dato difícil de conocer, pero de vez en cuando ocurren hechos que

permiten formar idea de la magnitud del capital metálico distribuído en el país que no figura absolutamente en las cajas de los establecimientos bancarios. Referiremos uno de ellos.

El 25 de febrero del año 1896 los gerentes de bancos y varios representantes del comercio importador, se dirigieron á la cámara nacional de comercio denunciando la existencia de cóndores chilenos faltos de peso, cuyo hecho originaba dificultades y conflictos en las transacciones, que era conveniente estudiar y solucionar con tiempo. Algo parecido había ocurrido años antes con las onzas de oro, que ya no se acuñaban y que estaban muy desgastadas por el uso, determinando en 1876 una reducción en su valor legal, cuya circunstancia agregada al temor de posibles desmonetizaciones, promovieron la inmediata expulsión de esas piezas, que no han vuelto á circular en plaza. En una reunión de banqueros promovida por la cámara de comercio, á fines de marzo de 1896, se declaró que los cóndores carecían del peso legal en su mayor parte, y se resolvió, á la espera de una resolución gubernativa, admitirlos con una tolerancia en el peso de 103 miligramos. Adhirió el gobierno á la medida, estableciéndose que serían de rechazo todos los cóndores que no tuvieran un peso mínimo de quince gramos ciento cincuenta miligramos. Pero el convenio no dió los resultados que se esperaban y quedó sin efecto desde los primeros días del mes de abril, en virtud de que las desconfianzas reinantes importaban de hecho la desmonetización de las piezas. Hicieron entonces los bancos lo que debieron hacer desde el principio: comprar los cóndores al peso y exportarlos como si fueran oro en lingote. De los datos recogidos prolijamente por uno de los banqueros más competentes, resulta que desde el día 3 de abril en que se iniciaron las remesas, hasta el 17 de mayo siguiente, fueron extraídos de la república y exportados á Europa cuatrocientos veinte mil novecientos noventa y siete y medio cóndores equivalentes á 3:713,198 pesos. Son cifras relativas á diez vapores simplemente, que deben haber aumentado sensiblemente con remesas de menor cuantía realizadas en el curso del año. Pues bien: esa enorme masa no había sido sospechada absolutamente por nadie. Todos y cada uno de los cálculos hechos al tiempo de los debates á que dió origen la falta de peso de los cóndores, resultaron raquíti-

cos. Al practicarse el arqueo de los cinco bancos de emisión que funcionaban en julio de 1891, durante la crisis y bajo la presión del pánico ocasionado por la suspensión de pagos del banco nacional y del banco inglés del Río de la Plata, resultó una existencia de 100,000 cóndores, lo que dió base á un competentísimo colaborador de «El Siglo» para sostener que proporcionalmente á su encaje los demás bancos no emisores deberían tener 36,000 cóndores. El encaje de los primeros era de cinco y medio millones y de dos millones el de los segundos. Hechas todas las proporciones, la circulación de cóndores en 1896 debía oscilar alrededor de 200,000 piezas. En una *enquête* levantada por la dirección de «El Siglo» dijeron: el gerente del banco de Londres, que el cóndor formaba buena parte de la circulación del país y era difícil calcular su monto; el gerente del banco de Londres y Brasil, que ignoraba su monto; el gerente del banco Francés, que era imposible el cálculo; el gerente del banco Italiano, que los cóndores constituyen nuestra principal moneda; el gerente del banco Comercial calculó la existencia en 140,000 cóndores; el gerente del banco británico de la América del Sud en 150,000; el gerente del banco Anglo-Argentino en 100,000; y el gerente del banco Español dijo que los cóndores formaban el tercio de su encaje. El guarismo más alto, como se ve, era el de 200,000 piezas, es decir, menos de la mitad de la suma exportada en las diez grandes remesas que se efectuaron al principio. Esto demuestra la enorme cantidad de oro diseminado en el país que no afluye á los bancos y que escapa á todas las bases de cálculo hechas por los hombres más excepcionalmente preparados en la materia. Generalizando á las demás piezas monetarias la lección que arroja la desmonetización de los cóndores, podemos establecer, y en ello están de acuerdo con nosotros banqueros competentísimos que hemos consultado, que el metálico que existe diseminado en la república *excede considerablemente de las sumas depositadas en los bancos.*

Vale la pena de recordar como prueba irrefragable de la riqueza de nuestra circulación monetaria, el hecho de que la rapidísima desmonetización y exportación de los cóndores no produjo en el mercado alteración alguna. Ni el tipo del interés subió, ni se entorpecieron las transacciones, á pesar de haberse embarcado pre-

cipitadamente en un mes y medio cerca de cuatro millones de pesos. El primer mercado monetario del mundo, el de Londres, siente la extracción de un millón de libras esterlinas. Los despachos telegráficos de ese gran mercado anuncian, por su evidente significación sobre la tasa de los cambios y el interés del dinero, las remesas de cien mil, de doscientas mil, de quinientas mil libras que se realizan periódicamente. Y nuestro pequeño mercado de Montevideo pierde de un día para otro una masa de cóndores que ha podido girar, calculadas las remesas posteriores á los primeros diez embarques, alrededor de un millón de libras, sin conmociones de ninguna especie, como si se tratara de simples excedentes de la circulación. Es que el mercado de Montevideo, dentro de la relatividad de sus negocios y siendo como es infinitamente inferior al de Londres, tiene un stock metálico poderoso, que no realiza prodigios porque los factores políticos mantienen perpetuamente la desconfianza y porque los factores económicos alejan, con la carestía de la vida y la extrema elevación de los impuestos, las corrientes de brazos y de capitales extranjeros que en otras circunstancias centuplicarían la producción nacional. Después de la desmonetización de los cóndores, se ha enriquecido constantemente nuestra circulación monetaria. Carecemos, desgraciadamente, de estadística. Los datos que publica el anuario son truncos y no suministran base para ningún cálculo. Pero el testimonio de los banqueros y de los hombres de negocios, corroborado por la existencia de cambios permanentemente favorables, demuestra que desde hace algunos años llega mucho oro al país y sale muy poco para el extranjero, explicándose así la baja del dsscuento al 4 % anual, tasa verdaderamente europea, y la masa de dinero invertida en negocios que como la colocación en deuda pública absorben hoy cuantiosos capitales propios.

Hemos dicho que en materia de oro, sólo tenemos una moneda de cuenta, el doblón, con tablas de equivalencias que nos permiten utilizar las mejores monedas del mundo. No sucede lo mismo con las monedas auxiliares de plata, cobre y níquel. Las acuñaciones de plata montan á cuatro millones de pesos, sin computar una emisión muy restringida que se realizó por el gobierno de la Defensa de Montevideo y que sólo ha circulado y se conserva á título

de medallas por los coleccionistas. Las acuñaciones de cobre, computando las emisiones posteriores al año 1844, han llegado á 512,800 pesos. Y la acuñación del níquel alcanza á 500,000 pesos.

Corresponde la primera acuñación de plata al año 1877. De acuerdo con el contrato Paullier, que prevaleció en la licitación á que llamó el gobierno de Latorre, se acuñó un millón de pesos en esta forma: 200,000 pesos en monedas de un peso; 200,000 en monedas de 50 centésimos; 300,000 en monedas de 20 centésimos y 300,000 en monedas de 10 centésimos. Fué adoptado el título de la moneda francesa, es decir, nueve partes de plata pura y una parte de cobre, con el peso de 25 gramos, 12 gramos 50, 5 gramos y 2 gramos 50 respectivamente para las cuatro clases de piezas que hemos enumerado. Los contratantes entregaban al gobierno cada peso plata por noventa y cinco centésimos oro sellado, ó sea con una utilidad para el erario público de cincuenta mil pesos. La ley de 18 de octubre de 1892 autorizó la acuñación de tres millones más de plata en piezas de un peso, cincuenta centésimos, veinte centésimos y diez centésimos, con ley uniforme de nueve partes de metal puro y una de cobre, bajo tolerancia de dos milésimos, y peso de 25 gramos, 12 gramos 50, 5 gramos y 2 gramos 50 respectivamente para las piezas apuntadas. El poder ejecutivo quedaba autorizado para contratar la acuñación de la plata por licitación ó directamente, tomando siempre por base de la operación el precio de la plata en barras al tiempo del contrato y las comisiones, gastos é intereses usuales. La misma ley estableció que una vez consumada total ó parcialmente la acuñación, quedaría prohibida la circulación de la moneda de plata extranjera. Mientras no llegaba esa oportunidad sometía á las penas del contrabando la introducción al país de piezas de cuño extranjero. Diremos, explicando esta última parte de la ley, que ya circulaba en el país una fuerte cantidad de plata brasileña y que las importaciones iban en creciente aumento, bajo la presión de la enorme diferencia entre el valor efectivo y el valor chancelatorio de la plata. Para la acuñación de los tres millones celebró el gobierno contratos con los señores Barriga, Casó y Beisso, pagando al primero por un millón de plata acuñada 700,000 pesos oro, al segundo por otro millón de plata acuñada 631,600 pesos oro, y al tercero por el millón restante

620.000 pesos oro. Englobando los tres contratos resulta un costo de 1:951,600 pesos oro por los tres millones de pesos plata. Traduce esa cifra una pérdida positiva de 262,734 pesos, como lo demuestra la siguiente cuenta formulada sobre la base de los datos de la época de cada contrato: acuñación Barriga, por la plata á razón de 39 peniques la onza standard, 597,287 pesos, más el 10 % de gastos y comisiones, 59,729; total, 657,016 pesos; acuñación Casó, por la plata á razón de 34 peniques la onza standard, 520,711, más el 10 % de comisiones y gastos, 52,071, que forman el total de 572,782 pesos; acuñación Bcisso, por la plata á razón de 27 1/4 peniques la onza standard, 417,335 pesos, más el 10 % de gastos y comisiones, 41,733, que forman un monto de 459,068 pesos oro. Para abultar las utilidades en provecho de los contratistas fueron calculadas las comisiones del 10 %, no sobre el precio de la plata en barra, que era lo único que adquirían los acuñadores, sino sobre el valor legal ó chancelatorio de la plata acuñada.

La acuñación de monedas de níquel fué autorizada por la ley de 6 de diciembre de 1900, sobre las siguientes bases: la emisión sería de quinientos mil pesos, en piezas de 1, 2 y 5 centésimos, compuestas de 25 partes de níquel y de 75 de cobre puro; en los pagos no se admitiría arriba de 25 centésimos; con ayuda de la moneda de níquel se retiraría de la circulación el cobre circulante; las utilidades del negocio se repartirían en esta forma: 40,000 pesos á instrucción pública, 10,000 al sanatorio de tuberculosos, 20,000 á obras en el edificio de la representación nacional, 15,000 á mejoras en el lazareto, y el resto á dragas y canalizaciones. Según una nota oficial sobre la circulación del cobre, el cabildo acuñó en el año 1844 la cantidad de 4,000 pesos moneda antigua, equivalentes á 3,200 moneda actual; la fábrica establecida en la casa de gobierno acuñó durante los años 1854 y 1855 la cantidad de 2,500 pesos, equivalentes á 2,000 de la moneda actual; por el contrato Tampied fueron acuñados 60,000 pesos moneda antigua, en los años 1857 y 1858, equivalentes á 57,600 pesos moneda actual; por el contrato del señor Zorrilla, cesionario del general Caraballo, acuñáronse 150,000 pesos durante los años 1867 y 1868; y por el contrato de los señores Fariní, Gotuzzo y Carve fueron acuñados 300,000 pesos en los años 1869 y 1870. Montan estas acuñacio-

nes á 512,800 pesos. La ley de patentes del año 1880 aplicó á la extinción del cobre el 8 % y el 3 % la del ejercicio 1883-1884, habiendo consagrado una partida fija al mismo fin los presupuestos posteriores, que no alcanzó á traducirse en hechos. La cantidad extinguida á mérito de las iniciativas de que nos ocupamos, estimuladas por el comercio que experimentaba sensibles pérdidas con la circulación excesiva del cobre, llegó en definitiva á 134,322.24 pesos, quedando en consecuencia reducido el monto primitivo á 378,477.76 pesos. Al proponerse á la asamblea la ley de acuñación de monedas de níquel, se calculó sobre esas bases la utilidad del erario público en 140,000 pesos. Pero el nivel ha sido considerablemente excedido. Sólo concurrieron al cange 221,712.62 pesos en monedas de cobre, dando por esa causa la acuñación un beneficio neto de 232,622. El excedente no previsto, fué aplicado por la asamblea á la construcción del palacio legislativo y otras obras públicas.

Existen, pues, en circulación cuatro millones de pesos plata y medio millón de pesos níquel. Al proyectarse las acuñaciones de que acabamos de dar cuenta, se juzgaba corrientemente que su monto era elevadísimo con relación á las exigencias de la plaza. No ha sucedido así, sin embargo, dada la poca depreciación de la moneda vellón con respecto al oro. Verdad es que parte considerable de la plata ha sido acaparada por el banco nacional, como medio de mantener su emisión de dos y medio millones de pesos en billetes fraccionarios de 5 pesos abajo, convertibles en esa moneda. Pero así y todo, el poder de absorción del mercado es considerable y gracias á ello los perjuicios de una fuerte depreciación se han limitado á términos relativamente moderados.

¿A cuánto asciende la circulación metálica del país? Ya hemos dicho que faltan bases de cálculo. Teniendo en cuenta, sin embargo, el encaje de los bancos, la proporción del metálico diseminado en el pueblo, de que da elocuente idea la exportación de cóndores, con relación á las cifras conocidas ó calculadas por los bancos, y la afirmación de competentísimos banqueros, de que el oro que se deposita es mucho menos del que retiene la plaza, creemos qu puede establecerse que la circulación efectiva del país excede de *cuarenta millones de pesos,* sin contar naturalmente la

emisión bancaria, cuya cifra dimos ya y que está notablemente deprimida.

EL BILLETE INCONVERTIBLE

Hemos extractado el decreto-ley de 1865, que es la base fundamental de nuestra organización bancaria. Ese decreto ha sufrido paréntesis de consideración en todos nuestros grandes trastornos comerciales, y ha sufrido también modificaciones permanentes en las diversas tentativas realizadas para arraigar en el país la institución de los bancos nacionales ó de los bancos de estado, con grave daño de los más vitales intereses económicos y financieros. De unas y otras alteraciones de las que felizmente ha salido ileso nuestro régimen metálico, nos ocuparemos en los capítulos relativos á las crisis comerciales y á la legislación bancaria.

La crisis del año 1868 dió origen á la suspensión de pagos de la mayoría de los bancos, resolviendo en esas circunstancias el estado hacerse cargo de la emisión circulante. La crisis del año 1874, agravada por el derrumbe político del año siguiente, dió lugar á nuevas suspensiones de pagos y á una fuerte emisión de billetes inconvertibles por cuenta del erario público. La crisis del año 1890 planteó el mismo problema con ocasión de la quiebra del banco nacional, haciéndose también cargo el estado de los billetes circulantes á la sazón. En la segunda de esas crisis, el estado tomó sobre su responsabilidad la suma de 12:125,335 pesos, que anotamos por ser la más alta de los tres períodos.

Tienen positivo interés para demostrar las tendencias metalistas del país, los siguientes datos del registro de cotizaciones oficiales de la bolsa de Montevideo sobre las oscilaciones sufridas por el papel inconvertible, durante los tres períodos de la referencia :

FECHAS	DENOMINACIÓN	TIPO MÁS *bajo*	TIPO MÁS *alto*
1868			
Junio	Mauá, descuento	25	33
»	°/₀	69	72
Julio	°/₀	67 1/2	86
»	descuento	14	30
»	Montevideano d'to.	20	40
»	°/₀	55	82
»	Italiano °/₀	73	77
»	Idem descuento	14	25
»	Navia °/₀	88	88
Agosto	Mauá, °/₀	84	84 1/2
»	descuento	15	19
»	*Papel moneda corriente descuento*	14	18 3/4
Set'bre		14 7/8	15 1/2
Octubre		14 1/2	15
Nov'bre		15 1/8	16 1/8
Dic'bre		13	16
1869			
Enero		7	13
Febrero		5 1/4	8
Marzo		6 5/8	6 5/8
Abril		S.0	S.0
Mayo		10 1/8	15
Junio		11 3/8	14 1/4
Julio		8 1/8	12
Agosto		10 1/2	15
Set'bre		11 1/2	12 1/2
Octubre		10 5/8	12 1/8
Nov'bre		6 3/4	11
Dic'bre		5	7 3/4
1870			
Enero		3 1/2	7 1/8
Febrero		5	8 3/4
Marzo		6 3/4	8 5/8
Abril		6 3/4	8 1/8
Mayo		5	8 1/2
Junio		7 1/2	9 1/2
Julio		8 1/8	11 5/8
Agosto		9 1/4	16 1/2
Set'bre		13 1/4	17 1/2
Octubre		8 1/4	15 7/8
Nov'bre		8	13 1/4
Dic'bre		11 5/8	12 1/4
1871			
Enero		10 1/2	11 1/4
Febrero		10 5/8	13 7/8
Marzo		13	15 1/4
Abril		13 5/8	15 1/2
Mayo		15	17 7/8
Junio		12 1/2	14 3/8
Julio		13 1/4	15 1/8
Agosto		14 1/4	14 5/8
Set'bre		14 1/8	15 3/4
Octubre		10 1/4	15 3/8
Nov'bre		4 7/8	11 1/4
Dic'bre		3 5/8	4 7/8
1872			
Enero		3 1/2	4 1/4
Febrero		2 3/4	3 7/8

FECHAS	DENOMINACIÓN	TIPO MÁS *bajo*	TIPO MÁS *alto*
1872	*Papel moneda corriente descuento*		
Marzo		3 1/8	5 1/4
Abril		2 7/8	4 1/8
Mayo		3	3 1/2
Junio		3	3 1/4
Julio		3	3 1/4
Agosto		1/2	2 7/8
Set'bre		1/4	7/8
Octubre		1/8	1
Nov'bre		1/8	1/4
Dic'bre		S.0	S.0
1875			
Enero		—	—
Febrero		—	—
Marzo		—	—
Abril	*Oro*	107	119
Mayo		118 1/2	133
Junio		132	170
Julio		161	190
Agosto		159	181 1/2
Set'bre		153	179
Octubre		160 3/4	195 1/2
Nov'bre		144	188 1/2
Dic'bre		187	260
1876			
Enero		270	330
Febrero		322	660
Marzo		285	857
Abril		365	532
Mayo		365	430
Junio		405	445
Julio		425	470
Agosto		456	491
Set'bre		485	520
Octubre		490	595
Nov'bre		484	537
Dic'bre		482	514
1877			
Enero		460	482
Febrero		417	480
Marzo		306	423
Abril		326	361
Mayo		303	351
Junio		304	318
Julio		292	310
Agosto		223	289
Set'bre		215	225
Octubre		172	217
Nov'bre		181	192
Dic'bre		162	180
1878			
Enero		154	290
Febrero		245	279
Marzo		260	282
Abril		248	274
Mayo		255	261
Junio		247	258
Julio		250	262
Agosto		254	258
Set'bre		253 1/2	264

FECHAS	DENOMINACIÓN	TIPO MÁS bajo	TIPO MÁS alto
1878	Oro		
Octubre		254	274
Nov'bre		227	258
Dic'bre		240	310
1879			
Enero		304	355
Febrero		298	325
Marzo		299	320
Abril		245	310
Mayo		240	265
Junio		220	255
Julio		223	239
Agosto		239	430
Set'bre		407	500
Octubre		404	422
Nov'bre		368	385
Dic'bre		345	361
1880			
Enero		348	348
Febrero		S.0	S.0
Marzo		S.0	S.0
Abril		337	368
Mayo		S.0	S.0
Junio		342	342
Julio		338	338
Agosto		S.0	S.0
Set'bre		275	305
Octubre		272	283
Nov'bre		278	280
Dic'bre		245	268
1881			
Enero		250	250
Febrero		255	257
Marzo		256	257
Abril		264	280
Mayo		265	267
Junio		263	264
Julio		244	262
Agosto		242	265
Set'bre		252	252
Octubre		239	251
Nov'bre		239 1/2	243
Dic'bre		240	240
1882			
Enero		S.0	S.0
Febrero		210	210
Marzo		210	210
Abril		S.0	S.0
Mayo		S.0	S.0
Junio		217	217
Julio		205	207
Agosto		S.0	S.0
Set'bre		207	207
Octubre		210	210
Nov'bre		208	208
Dic'bre		S.0	S.0

FECHAS	DENOMINACIÓN	TIPO MÁS bajo	TIPO MÁS alto
1883	Oro		
Julio		200	200
1884			
Enero á Julio		S.0	S.0
Agosto		196	196
Set'bre		205	205
Octubre		207	207
Nov'bre y Dic'bre		S.0	S.0
1885			
Enero á Abril		S.0	S.0
Mayo		150	150
Junio		153	155
Julio		151	155
Agosto		140	140
1886			
Junio		120	120
1887			
Enero á Marzo		S.0	S.0
Abril		118 1/2	127
Mayo		107	111
Junio y Julio		S.0	S.0
Agosto		120	120
Set'bre		107	107
Octubre		S.0	S.0
Nov'bre		120	120
Dic'bre		117	123
1888			
Enero		121	121
Febrero		107	107
Marzo á Mayo		S.0	S.0
Junio		111	111
Julio á Dic'bre		S.0	S.0
1890	Oro por billetes del Banco Nacional		
Enero á Junio		S.0	S.0
Julio		115	136
Agosto		121 3/4	143 1/2
Set'bre		132	136
Octubre		119	135
Nov'bre		1251/4	148
Dic'bre		139 1/2	169
1891			
Enero		127 3/4	200
Febrero		115 1/4	130

FECHAS	DENOMINACIÓN	TIPO MÁS *bajo*	*alto*
1891			
Marzo	*Billetes del Banco Nacional*	119 1/2	129 1/2
»		82 1,2	91
Abril		80	91
Mayo		40	94
Junio		80	98
Julio		S.0	S.0
Agosto		S.0	S 0
Set'bre		76	76
Octubre		76	78
Nov'bre		60	70
Dic'bre		67	71
1892			
Enero		67	68.60
Febrero		68	68
Marzo		66	68
Abril		53	66

FECHAS	DENOMINACIÓN	TIPO MÁS *bajo*	*alto*
1893			
Mayo	Billetes B Nac'nal	55.20	64.80
Junio	Mayor	49.50	55
»	Menor	63.50	64.20
Julio	Mayor	51	54
»	Menor	62	62
Agosto	*Mayor*	37	51.50
Set'bre		45	50
Octubre		40.20	41.80
Nov'bre		48	50
Dic'bre		S.0	S.0
1893			
Enero		39.80	39.80
Febrero		S.0	S.0
Marzo		40	42
Abril		40.20	40.20

Gracias al comercio de Montevideo, las tres tentativas encaminadas á la aclimatación del billete inconvertible, sufrieron absoluto fracaso. Especialmente las dos últimas fueron contrarrestadas desde el principio por un convenio en el que expresamente se estableció la moneda de oro para la chancelación de los compromisos pendientes y ulteriores y se renunciaba á los beneficios del curso forzoso. Por el momento sólo queremos dejar constancia de las resistencias invencibles de la plaza al papel inconvertible, á título de preámbulo al examen de una doctrina que ha tenido y tiene algunos partidarios entre nosotros. Nos referimos á la emisión de papel inconvertible sobre la base de títulos de deuda pública depositados en garantía, que reconoce á su favor un precedente valioso, el del banco de Inglaterra.

El acta de sir Roberto Peel, sancionada en 1844, dividió el banco de Inglaterra en dos departamentos separados, el de emisión y el de operaciones de banco, estableciendo que el primero de ellos podría emitir hasta la cantidad de catorce millones de libras esterlinas sin garantía metálica, cifra ésta que ha aumentado paulatinamente con la acumulación de los billetes correspondientes á otros bancos que han quebrado ó liquidado desde entonces; pero que todo billete emitido más allá del límite legal inconvertible, tendría que ser precedido del depósito de una cantidad exacta-

mente igual de metálico. Dos circunstancias tuviéronse en vista al redactar esa disposición: que el capital del banco de Inglaterra había sido prestado al gobierno y era más fácil chancelar el crédito con títulos de deuda, destinados á servir de garantía al billete; y que el comercio inglés retenía cierta masa de billetes que de hecho resultaba inconvertible por las exigencias del movimiento transaccional.

Varios años más tarde, el gobierno norteamericano realizó sobre la misma base de la garantía con fondos públicos, la reforma sustancial de su legislación bancaria. Hallábase el país en plena guerra separatista y no podía pensarse en recurrir á empréstitos comunes para levantar los enormes fondos que requería el mantenimiento de la Unión. Juntamente con esa exigencia de carácter financiero, actuaba otra de carácter económico, no menos grave é imperiosa. Cada uno de los estados confederados tenía su legislación bancaria y monetaria, resultando de ello un verdadero caos, porque los billetes tenían una circulación exclusivamente local que trababa las transacciones entre los distintos estados. Surgió de ahí la ley de 1863, que impuso á los establecimientos bancarios que se acogieran á sus disposiciones, la obligación de adquirir fondos públicos emitidos con ese objeto para garantir en caso de liquidación ó de quiebra la conversión de los billetes obtenidos en canje. Del régimen de inconversión creado por esa ley, ha dicho Webster, reflejando, según Stanley Jevons, la opinión de los más ilustres tratadistas de su país, las siguientes palabras: «Nos ha hecho mayor mal que cualquier otra calamidad; nos ha muerto más hombres; ha contribuído á corromper y á herir los intereses más caros de nuestro país y ha ocasionado más injusticias, que las armas y los artificios de nuestros enemigos». La república Argentina se propuso imitar el ejemplo. Ya estaba arraigado en ella el billete inconvertible, y se propuso sobre esa base el gobierno dos cosas: uniformar la moneda legal, reaccionando contra el caos originado por billetes que corrían en unas provincias y eran en otras rechazados; y convertir la deuda externa en deuda interna, mediante la obligación impuesta á los bancos garantidos de comprar fondos públicos destinados á servir de garantía al billete. De los resultados del sistema dan sobrada idea estos hechos: la masa de oro entre-

gada por los bancos á cambio de los títulos de garantía, lejos de ser empleada en la conversión de la deuda externa, sirvió á grandes especulaciones de bolsa, que la distrajeron de su objeto; los bancos de las provincias, para proveerse de los títulos de garantía, tuvieron que contratar ruinosos empréstitos externos en Europa; las emisiones clandestinas de billetes, sin garantía de ninguna especie, se repitieron con todo escándalo. Son ensayos bien dolorosos y desgraciados, como se ve, para que puedan estimular la acción de nuestro país en el mismo sentido.

El billete de banco, digámoslo de una vez, es inconvertible *de hecho* mientras inspira confianza plena el establecimiento emisor y la cantidad circulante no excede de las necesidades diarias de la circulación. Es un fenómeno económico que conocen y explotan en beneficio propio y en beneficio de la plaza todos los bancos emisores. Supóngase que disminuye ó desaparece la confianza en el establecimiento emisor, ó que la cantidad emitida es superior á la que retiene normalmente el mercado. ¿Qué sucederá entonces? Que la inconversión de hecho desaparecerá total ó parcialmente y que todos ó parte de los billetes volverán á las cajas del banco emisor. Dentro del funcionamiento ordinario de los establecimientos bancarios, se reproducen esas alternativas, sin hondas repercusiones en muchos casos y provocando conmociones más ó menos graves en otros. ¿Conviene que la ley reglamente y trabe esos movimientos espontáneos de la expansión y de la reducción de la confianza pública? Cuando la ley declara inconvertible una suma de billetes que el público no convierte de hecho, porque la necesita y sobre todo porque tiene una confianza ciega en el establecimiento emisor, puede decirse que la prescripción es perfectamente inútil y que con ella ó sin ella se mantendría en toda su integridad el fenómeno económico que se trata de consagrar. Es precisamente lo que ocurre con la emisión inconvertible del banco de Inglaterra, que es una cantidad menor de la que retiene la plaza para su funcionamiento diario y que goza además de una confianza inconmovible. Podría derogarse sin peligro esa cláusula del acta de Peel: la inconversión de derecho quedaría siendo una inconversión de hecho, sin que se alterase en nada el medio ambiente económico. En cambio, cuando la ley declara inconvertible una suma de bille-

tes que no inspira confianza ó que excede de la demanda continuada del mercado, entonces la moneda se deprecia más ó menos fuertemente, según el grado de energía con que actúa la desconfianza pública ó el desequilibrio entre la demanda y la oferta de papeles. Quiere decir, pues, que mientras el establecimiento emisor marcha con tino y con prudencia y goza de grande y merecida confianza, existe un mínimo inconvertible con ley ó sin ley de inconversión, siendo ésta perfectamente inútil; pero que una vez que desaparecen el tino y la prudencia en el banco y la confianza en el público, la inconversión espontánea desaparece también, y si la ley la impone, ocasiona un gran daño y una gran injusticia.

Parten los panegiristas del billete inconvertible de una base aparentemente razonable: toda plaza comercial necesita cierta cantidad de papel, y la ley para no causar perjuicio á nadie puede y debe limitarse á declarar la inconversión hasta ese monto efectivo de la demanda. Necesita, por ejemplo, la república Oriental quince millones de pesos papel, que es más ó menos los que han puesto en circulación los bancos en los tiempos de mayor expansión del crédito. Pues bien, se dice: la ley debe limitarse á declarar la inconversión de esos quince millones. Es evidente, sin embargo, que una vez producida la depreciación, por las causas que acabamos de indicar, surge un vacío en la circulación que sólo puede ser llenado mediante nuevas y deplorables emisiones. Los quince millones, cotizados á la mitad de su valor nominal, sólo tendrán un poder efectivo ó de compra por siete y medio millones de pesos, y llegada la depreciación á ese extremo, tiene que sentir la plaza un vacío análogo al que causaría la desaparición de la mitad de su moneda. Para restablecer el límite primitivo, habrá que elevar las emisiones á treinta millones y en tal caso á los factores de depreciación que ya han actuado, se agregará otro, el del aumento mismo del papel en relación con los recursos nacionales. Una circulación de treinta millones tiene que alarmar más, depreciada y todo, que una circulación de quince millones. En consecuencia, el billete continuará en la pendiente ya empezada y cada nuevo salto que anuncien las pizarras de la bolsa, irá acompañado de un nuevo vacío en la circulación, dando base amplia á los papelistas para decir y sostener que el país carece de medio circulante y que

es necesario aumentar las emisiones. Es lo que ha ocurrido en la república Argentina. En 1883, el papel moneda se reducía á 40 millones de pesos fuertes que circulaban á la par. Por efecto de las depreciaciones subsiguientes hubo que emitir más de trescientos millones, alejándose cada vez más el país del camino salvador de la conversión. Los Estados Unidos, que también soportaron las calamidades de la depreciación, como que en ciertos momentos el oro se cotizó al 286 %, fueron más felices, gracias á los enormes excedentes de sus rentas que permitieron en un período relativamente corto, restaurar la conversión. Sólo la Inglaterra ha escapado en los últimos tiempos á los defectos inevitables del sistema de las emisiones inconvertibles garantidas con títulos de deuda pública. Pero ese ejemplo único en el mundo proviene de la ciega é ilimitada confianza en la estabilidad del banco emisor y en la admirable prudencia de las administraciones inglesas, que aun bajo la presión de grandes crisis y de autorizaciones especiales del parlamento para correr un velo sobre el acta de Peel, han sabido resistir heroicamente á las tentaciones del empapelamiento. Durante la crisis de 1857, el límite de la emisión inconvertible fué excedido simplemente en un millón de libras, y en las crisis de 1847 y de 1866 bastó el anuncio de que el límite podía ser ultrapasado, para que la confianza renaciera y la calma volviera al mercado sin necesidad de lanzar un solo billete inconvertible más.

Otros dos argumentos de carácter local cabe oponer al sistema de las emisiones inconvertibles garantidas: el desequilibrio, especialmente durante las épocas prósperas, entre los créditos y las deudas internacionales, y la poca fijeza en el precio de los fondos públicos. Los países nuevos, como el nuestro, tienen que pagar fuertes cantidades al exterior por concepto de artículos de consumo y por concepto de intereses, amortizaciones, dividendos y beneficios de los capitales incorporados á su desenvolvimiento económico. Cuando ambos capítulos se ensanchan, no alcanzan las exportaciones de productos para cubrir la totalidad de las deudas, y entonces se imponen las extracciones de metálico para cubrir los saldos internacionales. Si en esos momentos rige el sistema de las emisiones inconvertibles, así el gobierno como los particulares se ven arrastrados á la bolsa en busca de oro y pro-

mueven una depreciación más ó menos grave y acentuada del papel circulante, con todo el cortejo de males que esa depreciación causa siempre. Hállase libre la Inglaterra de semejante peligro. Aunque sus importaciones de mercaderías representan un valor mucho más considerable que el de sus exportaciones de productos, en cambio tiene enormes masas de capital colocadas en el mundo entero que le permiten chancelar cómodamente los saldos internacionales y acrecentar normalmente su reserva metálica. En cuanto á la poca estabilidad de los fondos públicos, basta recorrer nuestros anuarios de estadística, para persuadirse de los inconvenientes de esa base de garantía. Una circunstancia política cualquiera deprime el valor de la deuda pública en muchos puntos; un contratiempo económico y con mayor razón una crisis comercial, puede producir y produce oscilaciones rapidísimas y verdaderamente asustadoras. ¿Cómo fundar sobre base tan variable un régimen monetario sin exponerse á fluctuaciones de la mayor gravedad?

Actúan, pues, en el Río de la Plata todos y cada uno de los factores susceptibles de exagerar los vicios y los peligros de la moneda inconvertible: gobiernos inclinados á abusar de las emisiones, como recurso financiero, dentro de la ley ó en abierta oposición con ella; administraciones bancarias que en los establecimientos de crédito vinculados al gobierno han dado la nota más alta del escándalo; un desequilibrio comercial en las épocas prósperas que obliga á saldar en oro los compromisos internacionales; y finalmente falta de fijeza en el valor de los títulos de la deuda pública. Explícase, en consecuencia, el gran apego que siempre han mostrado nuestro comercio y nuestras clases conservadoras al régimen metálico; las ligas salvadoras de defensa que en medio de nuestras grandes crisis económicas y políticas cerraron la puerta al billete inconvertible, prefiriendo una liquidación desastrosa pero rápida y de efectos de antemano conocidos, á la aplicación de un sistema que alivia los dolores en el primer momento, á condición de hacerlos crónicos, porque la experiencia demuestra que es profundamente verdadera la frase de que si un país sabe cuándo entra al régimen de la inconversión, ignora en qué época podrá restablecer la circulación á oro. Ese grande y persistente esfuerzo del

país, tanto más honroso cuanto que hemos tenido que sustraernos al ambiente económico sudamericano, que es excepcionalmente propicio al empapelamiento, como lo demuestran el Brasil, la Argentina, Chile y el Paraguay, ha tenido su recompensa innegable. Pasado el estallido de la crisis, pudo el país en 1868, en 1875 y en 1890, ahorrar en terreno firme, sabiendo lo que tenía, sabiendo lo que había salvado del desastre, sin tener necesidad de liquidar por segunda y por tercera vez, como suele ocurrir bajo la presión de las bruscas oscilaciones del oro, que aquí habrían sido horrorosas, es el término, dada la índole derrochadora de nuestros gobiernos, denunciada en las estupendas cifras de las emisiones de deudas públicas que hemos examinado.

CAPITULO XI

Legislación bancaria

EL REGLAMENTO DE 1865

Nuestro primer reglamento orgánico de bancos data del 23 de marzo de 1865. El decreto-ley de esa fecha consagró el principio de la libertad bancaria, sin otras restricciones que las que establecemos á continuación: los estatutos y reglamentos deben ser aprobados por el poder ejecutivo; los billetes al portador, á la vista y pagaderos en oro sellado, serán del mínimum de diez pesos, pudiendo sin embargo emitirse notas fraccionarias, de veinte centésimos arriba, hasta el 20 % del monto total de la circulación de cada banco, convertibles á oro siempre que se presenten en número correspondiente al valor de diez pesos; la falta de puntualidad en el pagamento al portador y á la vista de un solo billete, importará la suspensión y liquidación del banco que incurra en falta, no pudiendo en tal caso volver á funcionar sino en virtud de una nueva organización; la emisión no podrá exceder del triple del capital efectivo; la autorización del gobierno para funcionar un banco será de veinte años, con facultad de prorrogar aquélla, si así conviniere, por períodos iguales; la contabilidad será llevada uniformemente y en idioma español; el gobierno nombrará comisarios para la inspección y vigilancia, siendo á cargo de los bancos los honorarios que se acuerden á dichos funcionarios, á quienes imcumbe especialmente fiscalizar los registros de emisión y el cumplimiento de las precedentes bases, visar los balancetes que presentarán y harán publicar los bancos y pasar informes al gobierno cuan-

do lo juzguen necesario, en resguardo de los intereses públicos; en los casos de liquidación ó de quiebra los billetes gozarán de absoluta prelación; el domicilio de los bancos será la ciudad ó villa donde estuvieren radicados, quedando en un todo sujetos á la legislación de la república; en ningún tiempo y por causa de interés propio ó de circunstancias políticas, podrá el gobierno imponer empréstitos á los bancos ni otorgar concesiones en contravención á las leyes ó que importen viciar las instituciones de crédito; el mismo gobierno, en sus contratos con los bancos, será considerado como los particulares, y en consecuencia, sujeto á las reglas establecidas y á lo que dispongan las leyes generales sobre la materia.

Apenas promulgada, fué sometida á duras pruebas esta reglamentación orgánica. La dictadura del general Flores, que había declarado « nulo y atentatorio » el decreto del gobierno de Aguirre suspendiendo la conversión de los billetes ante el asalto y el bombardeo de la plaza de Montevideo, que parecían inminentes, impuso dos veces seguidas, en 1866 y 1867, ese mismo régimen nulo y atentatorio. Al año siguiente, en 1868, derrumbáronse con estrépito casi todas las instituciones emisoras y se puso á la orden del día el problema de la eficacia de la legislación vigente. Oigamos la opinión de algunos de los que se ocuparon del asunto en las columnas de la prensa.

DISCUSIÓN DE ESE REGLAMENTO DESPUÉS DE LA CRISIS

Establece el señor Fauvety que los billetes fraccionarios que según la ley de 1865 podían lanzarse hasta el 20 % de la emisión de cada banco, expulsaron del mercado gruesas sumas de metálico, principalmente plata, pudiendo afirmarse, sin temor de incurrir en equivocaciones, que la mitad de la emisión total ha estado representada por billetes menores, difícilmente convertibles y de rápida inutilización en los cambios. Eran tan tentadoras las ganancias, que ciertos gerentes pagaban premios á sus corredores para que estimularan la difusión de la emisión fraccionaria. El primer decreto de inconversión de la dictadura fué provocado por el millón de pesos que el gobierno adeudaba al banco Mauá y que no podía devolverse en el acto; y el segundo, á solicitud de un solo

establecimiento de crédito y sin previa consulta á los demás Agrega el señor Fauvety que fué un rasgo de verdadera audacia la autorización de emitir por el triple del capital efectivo en un país que hacía su aprendizaje bancario; un error, no determinar que el capital efectivo debería estar representado en metálico y no, como quizá ha ocurrido, en acciones no suscritas ó simples dividendos entregados; y otro error finalmente, establecer la prelación absoluta del tenedor de billetes sobre el depositante, dos acreedores que deberían gozar de idénticos favores.

El barón de Mauá, en una exposición publicada en el mes de abril de 1868, establece las siguientes conclusiones: que el decreto de curso forzoso del gobierno de Aguirre lo imponía el propio estado de la plaza amenazada de asalto y bombardeo; que el banco Mauá concentraba en su cartera la mayor parte del uso del crédito determinado por la vida económica y financiera del país, y en ese gran trance debía el gobierno venir en su apoyo para salvar al país; que el segundo decreto se debe al asalto de que fué objeto el banco Mauá por repercusión de la grave crisis inglesa de 1866, asalto que sólo podía dominarse pagando el gobierno al banco el millón que le adeudaba, ó decretando, en defecto de dinero, el curso forzoso; que el tercer decreto, que todavía rige, hase atribuído al propósito de favorecer á un banco, que Mauá asegura que no es el suyo, pero debe atribuirse más bien á estas causas: abuso del crédito, determinado por la competencia exagerada entre una multitud de bancos que podían emitir hasta el triple de su capital, sin las necesarias garantías; excesivas importaciones de productos de consumo que obligaron á exportar metálico, surgiendo de ahí un desequilibrio entre la emisión y el capital disponible de los establecimientos emisores; las circunstancias excepcionales en que vive el país desde el año 1863, que aunque favorable bajo ciertos aspectos, paralizan el desarrollo progresivo de las fuerzas productoras, promueven la irregularidad de la oferta y de la demanda y convierten al gobierno en un fuerte consumidor de capitales. Acerca de las medidas á tomarse, opina Mauá que es necesario limitar la facultad emisora de los bancos al monto del capital realizado y al doble del metálico disponible, con prohibición expresa de considerar como encaje los billetes de otros bancos. Esta última

exigencia bastaría para perpetuar el régimen de la conversión una vez restablecido. « La mayor parte de los bancos, agrega Mauá, no poseen oro en cantidad porque eso exige sacrificios, y sólo tienen en sus cajas notas de otros bancos, uno de los grandes vicios de la actual gestión bancaria ».

Una segunda exposición publicó el vizconde de Mauá el 1.º de junio de 1868, día señalado para reanudar la conversión de los billetes, en la que se registran detalles de alto interés histórico. En 1850, la Francia y la Inglaterra resolvieron abandonar á la república Oriental, cansadas de los sacrificios que les imponía su intervención contra Rosas. Fué entonces que el gobierno brasileño pidió á Mauá que auxiliara á la defensa de Montevideo con recursos mientras el imperio se preparaba á la guerra y venía en ayuda de sus aliados de Montevideo. Además de los recursos que por su intermedio entregaba el imperio, Mauá empeñó con el mismo fin una fuerte suma de su fortuna particular. Al finalizar la guerra, resultó así acreedor de cantidades respetables que sólo podían reembolsarse mediante módicas amortizaciones mensuales. La necesidad de mantener un agente para recibir las expresadas cuotas, dió origen gradualmente á una verdadera institución de crédito que adquirió la denominación de banco Mauá desde el año 1857. Innegables son los servicios prestados desde esa época por el banco al comercio, á las industrias y á los gobiernos de diverso color político que se han sucedido en el país. La situación de la república, después de una larga revolución, de una guerra externa y del flagelo del cólera, resultó bastante favorable, desde que las rentas eleváronse á cifras nunca obtenidas, los empleados públicos y las deudas se pagaban religiosamente y los gastos del pequeño contingente militar en el Paraguay eran anticipados por el Brasil. Pero la crisis comercial y monetaria estaba latente. Y de ello eran indicios la libre creación de bancos, sin garantías y en hostilidad permanente; la pérdida de los engordes del ganado en las faenas del año, á consecuencia de la epidemia; el bajo precio de las lanas; una importación exorbitante derivada de la excitación febril que produjo la presencia de un gran ejército y de una gran escuadra; y como efecto lógico un fuerte desequilibrio de los cambios. En tales circunstancias, la importación de metálico en

cantidad necesaria para responder á la conversión, aparte de ser cara era inútil, desde que la reexportación tenía que llevarse el oro en pago del déficit existente. Desde hace ocho años el banco Mauá viene soportando las necesidades de todos los gobiernos orientales. El mismo gobierno actual, desde el primer día de su existencia, giró contra el banco para hacer frente á las exigencias del servicio público. En los últimos días del mes de mayo giró dos veces, sin tener fondos y adeudando por el contrario al banco trescientos mil pesos en cuenta corriente, con la particularidad de que el primero de esos dos giros se recibió diez minutos antes de la nota prohibiendo al banco que emitiera billetes fuera de un máximo ya excedido. En todos los países, concluye Mauá, son los acreedores los que traen la liquidación de sus deudores; pero en el caso ocurrente se trata de un deudor que después de haber inutilizado los recursos de su acreedor, le obliga á entrar en liquidación, por la imposibilidod de convertir sus emisiones en día dado.

Fué contestado este manifiesto, en sus alusiones finales, por el ministro de hacienda, doctor Pedro Bustamante, quien sostuvo que los giros se habían hecho sobre las rentas de aduana que ingresaban diariamente en el banco por arreglos preexistentes relativos al servicio de la deuda pública, y que también estaba establecido por un acuerdo celebrado con el gobierno anterior que se prescindiría del saldo de los trescientos mil pesos, agregando en lo relativo á la emisión, que el banco se había excedido en un millón ochocientos mil pesos sobre el límite de la ley.

He aquí ahora las conclusiones á que arribó acerca del mismo problema bancario don Tomás Villalba, autor del proyecto de reglamentación orgánica de bancos que sirvió de base al decreto-ley de 23 de marzo de 1865, contador de la nación y comisario de bancos. El más perfecto sistema bancario es el que mejor responde á las costumbres y á las necesidades del país al cual se adapta. Llena esa condición el sistema vigente entre nosotros, desde que responde al modo de ser habitual de nuestro comercio y á las exigencias de la circulación. No pueden negarse ni la existencia feliz y tranquila del comercio, ni la marcha regular de los bancos, ni el alto crédito de que han gozado, ni los beneficios que

han derramado, mientras la acción de la autoridad, decretando por tres veces el curso forzoso, no vino á poner en problema la estabilidad del sistema y á lastimar los grandes intereses que debían considerarse seguros bajo la garantía de la ley. Es, pues, contra esa acción deletérea, contra la influencia y el poder de los gobiernos que deben buscarse garantías, á fin de prevenir los abusos en que pueda reincidirse, sea por movimientos espontáneos, sea por la complicidad interesada de uno ó más banqueros. La historia de todos los países está ahí para demostrar que ningún establecimiento de emisión en relaciones intensas con el gobierno, ha podido escapar al desastre sin recibir una eficaz protección que sólo puede hacerse efectiva en perjuicio de la libertad bancaria, del principio de la convertibilidad y de los intereses económicos del país. Los abusos de que nos lamentamos actualmente no han sido producidos por nuestro sistema bancario, sino por actos de fuerza de la autoridad pública, que para poderlos cometer ha empezado por violar la ley orgánica vigente. La constitución de la república establece implícitamente la pluralidad de bancos, al referirse al establecimiento de *cualesquiera bancos*.

En 1854, continúa el señor Villalba, apremiando la falta de numerario, tratóse de fundar un banco nacional por acciones, y aunque los estatutos fueron aprobados, la idea fracasó y el país se vió libre de semejante calamidad. Más tarde se formó la compañía de crédito, que gozaba de absoluta libertad en la gestión de sus negocios y que emitió billetes convertibles. Jamás tuvo que arrepentirse el público de la confianza acordada á esa sociedad. En 1857 se fundó el banco Mauá, sancionándose sus estatutos con leves variantes por las cámaras. Fué Mauá el verdadero introductor del sistema bancario que tenemos. Su establecimiento adquirió desde luego un merecido crédito, especialmente una vez que se supo la destitución del primer gerente á causa de un préstamo que había hecho al gobierno durante un movimiento revolucionario. La educación bancaria pudo generalizarse y se generalizó con la fundación del banco Comercial y del banco de Londres y Río de la Plata. Quiere decir que á partir del año 1857, la pluralidad bancaria, la conversión en metálico, el giro de 3 por 1, en una palabra, el sistema que hoy rige era un hecho que merecía la aceptación de

todos, de tal manera que el banco Comercial de Montevideo y el banco Comercial de Paysandú, que al principio habían creído conveniente imponerse ciertas restricciones, pugnaban después por la reforma de sus estatutos, buscando perfecta igualdad y asimilación con el banco Mauá. Ningún incidente sobrevino desde la fundación de los bancos emisores, que hiciese sospechar de la seguridad de los caudales que manejaban, siendo por el contrario notorios los servicios prestados durante la crisis casi universal que produjo la quiebra de 1,400 bancos en los Estados Unidos. Con relación al banco Mauá, la confianza no decayó ni aun en 1863, á pesar de la notoriedad del abuso del crédito en favor del gobierno, á quien se facilitaban recursos con peligro de la solidez del establecimiento, que hubo necesidad de saldar mediante la emisión de deudas localizadas en Londres que imponían el recargo de los derechos sobre la importación y la exportación.

Posteriormente, recurrió el gobierno á un empréstito forzoso de medio millón de pesos á los bancos Mauá y Comercial, que soportó principalmente el primero y dió lugar al establecimiento del curso forzoso mientras durase la guerra, y seis meses después. Vueltos los establecimientos bancarios á la conversión, el banco Mauá abrió un nuevo crédito ilimitado á la voracidad de la administración y comprometió en pocos meses una situación brillante, trasladando á la caja del estado casi la mitad de su capital. ¿Por qué se hacía esto? Claro está que por el mismo motivo porque se había hecho antes, ó sea porque se contaba con la protección obligada de un gobierno que no tenía crédito y que tenía el deber de evitar la caída causada por su culpa de un gran establecimiento de crédito, del que era principal deudor. Además ese gobierno necesitaba un crecido suplemento de fondos que sólo podía obtenerse recurriendo nuevamente al curso forzoso. A los seis meses quedó restablecida la normalidad, pero así como en 1863 ese hecho costó al país la creación de una deuda externa y el gravamen de nuestros productos, en 1867 costó la emisión de otras deudas con afectación sobre una de las principales rentas del estado. Apenas terminada esta crisis, sobrevino el tercer decreto de curso forzoso, medida inexplicable é inexplicada, que según es sabido fué conocida de antemano por algunos especuladores en oro, que atacaron

simultáneamente los depósitos de los bancos, consiguiendo en pocos días excelentes lucros.

Para evitar en lo posible tales abusos, concluye el informe del señor Villalba proponiendo las siguientes medidas: 1.º que el gobierno no pueda tener cuenta corriente con ningún banco, sino mediante autorización legislativa y designación expresa de establecimiento bancario; 2.º que sobre el cómputo hecho de común acuerdo, de las rentas afectadas á la garantía de dicha cuenta, el banco contratante no podrá quedar en descubierto á fin de año sino por una suma que no exceda de 200,000 pesos; 3.º que si el gobierno carece de otros recursos, deberá cubrir el expresado saldo con billetes de tesorería que se reducirán con los recursos del año siguiente; 4.º que el tesoro público no quedará obligado al pago de saldo mayor, sea cual fuere el motivo que el banco alegue, estando además obligado el prestamista á no adelantar ninguna otra suma mientras no haya recibido en pago los billetes de tesorería adeudados; 5.º que los tribunales hagan cumplir ejecutivamente la ley de bancos toda vez que fuesen solicitados con ese objeto por uno ó más interesados. Todo lo que puede hacerse, consiste simplemente en impedir los abusos del gobierno. Las demás garantías que se buscan ilusoriamente en encajes fijos, en proporciones ideales de la emisión con el metálico, en comisiones investigadoras, están condenadas por la experiencia bancaria. La fiscalización oficial, es de efectos fatales, porque ella se sustituye á la fiscalización del pueblo.

PROYECTOS SUSTITUTIVOS

Bajo la impresión de los desastres bancarios del año 1868, nombró el gobierno una comisión compuesta de los señores José Pedro Ramírez, Tomás Tomkinson, Elbio Fernández, Enrique Cohe, Carlos Diehl, José G. del Busto y Andrés Folle, encargada de proyectar un plan de reformas á la legislación vigente. No fué posible armonizar ideas y se produjeron dos informes diametralmente opuestos.

Los señores Tomkinson, Diehl y Folle sostenían «que mientras no se hubiese arraigado en el país la convicción de que una circu-

lación inconvertible es el peor de los flagelos comerciales, no era conveniente autorizar la emisión de billetes de banco», invocando los siguientes fundamentos: que la utilidad del billete consiste casi exclusivamente en la mayor facilidad de trasmisión; que esa insignificante ventaja no compensa el riesgo de la inconversión; que después de la experiencia de los últimos cuatro años, en que por tres veces se decretó el curso forzoso, sin garantías, falseándose los contratos entre particulares y hablándose todavía de prorrogar el mismo régimen á favor de bancos insolventes, existen fundados motivos de que esas tentativas encuentran apoyo en momentos de perturbación; que después de los desengaños sufridos y de los sacrificios impuestos á los bancos solventes por los repetidos decretos de curso forzoso y hasta que el tiempo haya extinguido sus recuerdos, ningún banco serio y sólido se arriesgará á establecerse; que siendo permitida la emisión de billetes, expuestos á cada instante á la inconversión, dejará el capital extranjero de afluir al país para invertirse en operaciones de largo aliento. No obstante el radicalismo de estas conclusiones, sus autores y el señor Cohe presentaron un proyecto de reglamentación para el caso de que el gobierno juzgara que era más conveniente el mantenimiento de la facultad de emisión. Inspirábase ese proyecto en la legislación norteamericana del año 1863 y establecía: que los bancos sólo podrían emitir billetes pagaderos en oro al portador y á la vista exclusivamente hasta el monto de su capital integrado en efectivo; que habría una comisión fiscal encargada de refrendar con sus firmas las notas y entregarlas á los bancos contra valores de cartera que excederían en un 25 % al monto de los billetes; que los bancos tendrían que canjearse diariamente sus billetes, so pena de una multa igual á los billetes ajenos que conservasen en su poder; que producida la quiebra ó suspensión de un banco, la comisión fiscal ejercería la sindicatura de la institución de crédito respectiva; que los jueces y tribunales reputarían inconstitucionales todos los decretos ó disposiciones gubernativas que impusieran curso forzoso á los billetes circulantes.

El otro proyecto, presentado por los señores Ramírez, Fernández y Busto, estaba inspirado en el principio de la libertad de bancos. En concepto de dichos señores, la prestación de garantías

nada haría ganar al billete, que ya tenía bastante con su prelación absoluta sobre las demás deudas del establecimiento emisor; la fiscalización oficial debilitaría el control más real y eficaz del público; y sólo debían establecerse medidas destinadas á aumentar la responsabilidad de los banqueros, abreviar la liquidación de los establecimientos que entraran en falencia y crear penas capaces de prevenir por el temor los abusos y los fraudes. Señalaremos algunas de las medidas prestigiadas por la comisión. Los bancos no se considerarían constituídos ni podrían funcionar hasta después de realizado en oro el total de su capital suscrito, como medio de evitar el abuso cometido durante la crisis de 1868 por muchos accionistas, que apremiados para integrar el capital, conseguían eludir responsabilidades traspasando sus acciones á otras personas. Ningún banco podría prestar fondos al gobierno sino con autorización legislativa, y entonces mismo por una cantidad que no excediera de la cuarta parte del capital realizado, quedándole prohibido al gobierno cometer á un establecimiento bancario la administración, percepción ó distribución de las rentas públicas. «Nada más peligroso, dice el informe, según el común sentir de los economistas, que las vinculaciones entre los bancos y los gobiernos, observación esencialmente aplicable á este país, donde la estabilidad no ha logrado radicarse y donde el respeto á las leyes y la observancia á los principios no constituyen una garantía invencible contra los abusos y los golpes del estado. Uno de los más graves peligros que entraña hoy la institución bancaria lo constituye el peligro de que se repitan los ejemplos del curso forzoso impuesto á los billetes de los particulares, y ese peligro existirá siempre que el favoritismo y los compromisos y las vinculaciones de cualquier género liguen la suerte de los gobiernos á la de los bancos, y viceversa. Cuando para un gobierno la existencia de los bancos sea cuestión de subsistencia también para sí mismo, excusado será esperar que ese gobierno permanezca impasible en presencia de la falencia de los bancos, que sabrán hacerse sentir oportunamente en los consejos de gobierno. A no establecer y garantir esa independencia entre los bancos libres y los gobiernos, casi sería preferible optar por el banco nacional, que con los mismos inconvenientes ofrecería otras ventajas al estado.»

Trazados esos lineamientos capitales, proponía la comisión otras reformas que es útil extractar. No podrá constituirse el directorio, ni menos nombrarse gerente, hasta después de constituído legalmente el banco é integrado en oro todo el capital suscrito, debiendo ambos nombramientos efectuarse en reunión general de accionistas. Los accionistas responderán á las pérdidas futuras con todos los dividendos que hubieran percibido desde la fundación del banco. Entre los bancos será obligatorio el canje semanal de sus notas, con pago en oro de las diferencias. Se publicarán, aparte del balance anual, balances mensuales, acreditándose en la cuenta de capital las sumas realmente vertidas con ese fin y en la cuenta de caja las especies metálicas con absoluta exclusión de los billetes de otros bancos. Los billetes que cada establecimiento ponga en circulación diariamente se reputarán valor á la vista y al portador, negociados en ese día y su importe será debitado en caja y acreditado á la cuenta de emisión, que sólo resultará acreedora entonces de lo que exista en circulación. No podrán escriturarse beneficios sin un balance general que compruebe su existencia. En caso de falencia, el juez de comercio, el fiscal de hacienda y cuatro comerciantes nombrados por el superior tribunal de justicia, realizarán lo más saneado del activo en favor de los depósitos judiciales y de la emisión circulante, quedando luego sometido el banco á los procedimientos comerciales sobre quiebras. A las causas generales de calificación de la quiebra, se agregarán como causas de quiebra culpable la inmovilización de una cantidad igual al capital realizado, el empleo en deuda pública y valores mobiliarios del duplo del capital, el préstamo á un solo individuo, corporación ó al estado de más de la cuarta parte del capital; y á las de quiebra fraudulenta, la violación de las leyes y estatutos. Se declara obligatorio para los tribunales de la república el principio que exonera de acatamiento á toda ley ó decreto que tenga por objeto nulificar los derechos adquiridos, imponiendo curso forzoso á los bancos ó amparándolos contra el fiel cumplimiento de los compromisos preexistentes.

Ninguno de estos proyectos fué aceptado por el gobierno. El ministro de hacienda, doctor Alejandro Magariños Cervantes, redactó otro, que fué presentado á mediados del año 1869 al cuerpo

legislativo. Mantiene en vigencia la ley bancaria de 23 de marzo de 1865, alterando en esta forma algunas de sus disposiciones: quedan autorizados los bancos para emitir notas de 20, 50 ó 100 pesos, convertibles en oro; la falta de conversión dará lugar á la liquidación del establecimiento emisor, que no podrá funcionar de nuevo sin reconstruir su capital en metálico y pagar íntegramente los billetes anteriores; la emisión gozará de absoluta prelación sobre las demás deudas; las concesiones serán por veinte años; se publicarán mensualmente balancetes con especificación en la cuenta de caja del metálico y de los billetes; el gobierno no podrá imponer empréstitos á los bancos ni acordar á éstos concesiones en contravención á las leyes ó que importen viciar la naturaleza de las instituciones de crédito; los billetes fraccionarios de 10 centésimos á cinco pesos quedan reservados á la nación, que los emitirá por intermedio de la oficina de crédito nacional, siendo dichos billetes convertibles á oro; la intervención de la autoridad en los bancos se limitará á comprobar la existencia del capital realizado con que empiecen á funcionar y las entregas sucesivas que hagan los socios y á practicar la liquidación administrativa de los bancos que no conviertan sus notas, por intermedio de la oficina de crédito nacional, la cual se incautará del encaje y valores de cartera hasta el completo pago de la emisión, tomando cartas el juzgado de comercio una vez realizado ese aparte. El juzgado de comercio hará la calificación de la quiebra, de acuerdo con el código de comercio, teniendo en cuenta además que hay culpabilidad cuando se inmoviliza una cantidad igual al capital realizado, cuando se coloca en deuda pública y valores mobiliarios el duplo del capital y cuando se presta á un solo individuo, corporación ó al gobierno más de la cuarta parte del capital; y que hay fraude en caso de violación de las leyes y estatutos, aun cuando esas violaciones no sean causa de la quiebra. Al discutirse este proyecto en el seno de la cámara de diputados, se indicó la convenieucia de que la comisión fiscal practicase el examen de los libros y visara los balancetes mensuales; pero el ministro de hacienda sostuvo con éxito que la fiscalización anterior no había impedido los más grandes escándalos y que siendo absolutamente ineficaz era peligroso mantenerla, por cuanto adormecía las fiscali-

zaciones que debe ejercer el público. Otras enmiendas introdujo la cámara, entre ellas, la de que los establecimientos que suspendiesen pagos serían liquidados por la comisión fiscal de bancos. Pasado el proyecto á la cámara de senadores, fué rechazado, habiendo sostenido en su informe la comisión de legislación que era de una inconstitucionalidad evidente el nombramiento de jueces especiales; que ese alcance tenía la ingerencia dada á la comisión fiscal de bancos; y que en el resto de sus cláusulas el proyecto repite fundamentalmente las disposiciones del decreto-ley de 1865, que no ha dado buenos resultados por la violación del artículo 6 que prescribe que « en ningún caso y por causas de interés propio ó de circunstancias políticas, podrá el gobierno imponer empréstitos á los bancos ni otorgar concesiones en contravención á las leyes ó que importen viciar las instituciones de crédito».

LIBERTAD ABSOLUTA DE EMISIÓN

En julio de 1873, el doctor José Pedro Ramírez presentó á la cámara de diputados de que formaba parte un proyecto de ley por el que se declara libre el establecimiento de bancos de emisión, depósitos, giros y descuentos, sobre las siguientes bases: el banco expresará el capital efectivo con que se constituye en los estatutos que deben someterse al cuerpo legislativo, de conformidad con el artículo 17 de la constitución, según el cual corresponde á la asamblea general «aprobar ó reprobar la creación y reglamentos de cualesquiera bancos que hubieran de establecerse»; el banco que se constituya por sociedad anónima tiene que realizar en oro la totalidad de su capital suscrito; la administración bancaria será libre é independiente de toda ingerencia ó tutela gubernativa; los bancos deberán canjearse semanalmente sus notas, abonando en oro las diferencias; en la cuenta de caja no podrán figurar sino las especies metálicas; la falta de puntualidad en el pago de un solo billete, importa caso de falencia; producido ese caso, el juez de comercio practicará en el acto las medidas necesarias para asegurar la persona y bienes del fallido y ese mismo funcionario asociado al fiscal de gobierno y hacienda y á la junta de crédito público realizará lo más saneado del activo para atender al pago

de los depósitos judiciales y de la emisión circulante, citándose luego á los acreedores para formalizar el concurso; la quiebra se clasificará de acuerdo con el código de comercio, reputándose además culpable en los casos de inmovilización de una gran parte del capital del banco y de préstamos excesivos á una sola persona ó corporación, y fraudulenta cuando se han violado las leyes y estatutos; la quiebra culpable se castigará con pena de prisión con trabajos públicos, de dos á seis años, y la quiebra fraudulenta con pena de prisión y trabajos públicos de diez años; es obligatorio para los tribunales el principio que exonera de acatamiento á las disposiciones evidentemente inconstitucionales ó negatorias de las prescripciones del derecho natural, estando en tal caso cualquier ley, decreto ó disposición que tenga por objeto nulificar los derechos adquiridos por este proyecto, imponiendo curso forzoso á los billetes de los bancos particulares ó amparándolos con disposiciones análogas contra el fiel y exacto cumplimiento de los compromisos preexistentes; y finalmente que los jueces reputarán en el caso de falencia al banco que solicitase ó se amparase al curso forzoso ú otra diposición semejante, bajo la responsabilidad impuesta por las leyes á los infractores de la constitución.

Fundando este proyecto, que en sus lineamientos fundamentales es la reproducción del que fué presentado al gobierno en el año 1869 por el propio doctor Ramírez, por el doctor Elbio Fernández y por el señor José G. del Bulto, dijo su autor en la cámara de diputados: que la tutela gubernativa adormece la vigilancia de los particulares, como se comprobó hasta la última evidencia durante la crisis de 1868; que si tratándose de bancos fundados por sociedades anónimas, se exige la integración total del capital suscrito, es porque en la misma crisis se vió que cuando los bancos exigían la entrega del 50 % ó de lo que faltaba, el accionista solvente transfería su acción á persona insolvente; que es necesario que se establezca que los gerentes sólo pueden ser nombrados en asamblea general de accionistas para evitar la repetición del abuso muy frecuente entre nosotros de fundación de bancos por los gerentes; que en la liquidación debe hacerse una excepción á los principios generales del código tratándose de los billetes que se distribuyen en el país entero y no permiten la celebración de juntas de acreedores.

Era inmensamente más radical el criterio dominante en el cuerpo legislativo. La cámara de diputados prefirió sancionar un proyecto por el que se declara que todos los habitantes de la república tienen el derecho de hacer uso del crédito, emitiendo notas y billetes llamados de banco, manuscritos, impresos ó litografiados por cualquier cantidad, convertibles á la vista en metálico; que en las oficinas públicas sólo se recibirá el metálico; que la emisión fraccionaria se garantizará mediante depósito, por los emisores, de títulos de deuda pública con servicio afecto á su pago, cotizados por un 20 % menos de su valor. La cámara de senadores sancionó otro proyecto sustitutivo, por el que simplemente se derogaba la prohibición impuesta á los bancos emisores de lanzar billetes fraccionarios. En el fondo, no existía verdadero antagonismo de sistema entre las dos cámaras. La comisión de hacienda del senado establece efectivamente en su informe, que el artículo del proyecto de la otra rama del cuerpo legislativo, que declara que todo individuo tiene el derecho de hacer uso de su crédito por cualquier cantidad y en la forma que mejor le cuadre, proclama un derecho individual incontestable é incontestado y es, por lo tanto, inútil en la ley; que lo único que debe hacerse es suprimir la injusta privación ó limitación de ese derecho, impuesta excepcionalmente á los individuos que se dedican á la profesión bancaria. Tampoco acepta el informe la prescripción rela tiva á las oficinas públicas, porque ella constituiría un grito de alarma contra los bancos emisores. Ampliando estas ideas, dijo el miembro informante de la comisión de hacienda del senado señor Aurelio Berro, que la ley votada por la cámara de diputados era simplemente una ley de lujo, agregando que no sólo era inútil, sino inconveniente, porque tratándose de un derecho natural, al establecerse en la ley, se ponía en duda su preexistencia.

A mediados de 1873, dirigieron los bancos de Montevideo una representación á la cámara de diputados, expresando que el retiro y conversión de los billetes fraccionarios garantidos por la nación, dificultaban seriamente las transacciones y que era indispensable conjurar el mal antes de que adquiriera mayores proporciones; que á ese propósito respondía el proyecto del senado derogatorio de la prohibición de emitir billetes menores de un doblón; que en el

seno de la comisión de hacienda de la cámara de diputados se habían dividido las opiniones, optando la mayoría porque se declarase libre la emisión y aconsejando la minoría el mantenimiento del régimen vigente; que la primera solución es inadmisible y la rechaza la opinión de los más ilustres estadistas, porque la libertad del público en el acto de recibir ó rechazar billetes, está muy á menudo limitada, ya por la ignorancia de una gran parte de la sociedad, ya por la ineptitud de los agentes que es forzoso emplear en las operaciones de menor cuantía, ya por un sin número de circunstancias que ponen al acreedor en el caso de recibir la moneda que ofrece el deudor; que la experiencia demuestra que si el billete no es moneda, hace el oficio de moneda, lo reemplaza, lo arroja de la circulación en cantidad equivalente y exige por este motivo del estado una reglamentación particular; que la libertad absoluta excita una actividad desordenada y tiene que conducir á crisis dolorosas; que los mismos miembros de la comisión en mayoría se han dado cuenta de los peligros, incorporando á su proyecto un artículo por el que se establece que en las oficinas públicas sólo se recibirá el metálico.

No habiéndose puesto de acuerdo ambas cámaras acerca de los proyectos en trámite, que recibieron modificaciones de diversa índole, pasó el asunto á conocimiento de la asamblea general. La comisión de hacienda produjo dos informes. El primero de ellos, suscrito por los señores Agustín de Vedia, Juan Carlos Blanco, Juan Ramón Gómez y Carlos de Castro, parte del principio de que « el billete pagadero al portador y á la vista, cualesquiera que sean las funciones que desempeñe y á que voluntariamente y por conveniencia propia se le admita, no es en realidad otra cosa que el reconocimiento de un préstamo recibido por el emisor y la promesa de su devolución en ciertas y determinadas condiciones. De esa base indiscutible, agrega el informe, resultan las siguientes consecuencias: que la facultad de emitir billetes al portador y á la vista es un derecho común inatacable; que la circulación de billetes no es otra cosa que la trasmisión voluntariamente admitida de un título de crédito negociable como otro cualquiera; que la cuestión de valor ó cantidad no altera la significación esencial del documento». De acuerdo con tales ideas, termina el informe

aconsejando un proyecto sustitutivo por el que « quedan derogadas las disposiciones anteriores que desconozcan ó limiten el derecho que tiene todo individuo ó sociedad para hacer uso del crédito emitiendo vales ó billetes de cualquier valor pagaderos al portador y á la vista con sujeción á las reglas y responsabilidades definidas en el código de comercio ». El segundo informe, suscrito por los señores Juan José Soto, Camilo Vila, Eduardo Vidal y Felipe H. Lacueva (este último acepta el proyecto, pero no el dictamen), aconseja el desechamiento de los dos proyectos sancionados por ambas cámaras separadamente; el del senado, porque es un privilegio odioso en favor de los bancos, tanto más inadmisible cuanto que la emisión menor, por su fraccionamiento, por la manera cómo se impone al público, y por la circunstancia de no volver á la conversión, es un verdadero papel moneda que en la circulación reemplaza á la moneda metálica, siendo inconveniente en consecuencia acordar á los bancos tan peligrosa facultad; y el de la cámara de diputados, porque es contrario á los principios económicos, de moral administrativa y de conveniencia social. Declarar de derecho común la facultad de emitir billetes de banco, dice el informe, sería más peligroso aun que declarar industria libre el expendio de venenos; en su opinión no hay derechos absolutos, todos son relativos, todos están sujetos á la reglamentación. Como resultado de tales divergencias de opiniones, no fué posible reunir mayoría de votos á favor de ninguno de los proyectos en debate, y fueron sucesivamente rechazados por la asamblea el proyecto de la cámara de senadores, el proyecto de la cámara de diputados y el proyecto sustitutivo de la comisión de hacienda en mayoría de la asamblea general, quedando en consecuencia intacto el régimen creado por la ley de 23 de marzo de 1865 y las reglamentaciones posteriores relativas á la emisión menor.

LOS BANCOS Y EL ESTADO

Cayó luego envuelto el país en una nueva y gravísima crisis monetaria y bancaria, provocada por el desconocimiento y la abrogación de los principios constitutivos de la ley orgánica de 1865. Normalizada la situación, se acometió la reforma, pero no con el

propósito de evitar la intromisión del gobierno, sino antes por el contrario, con el de autorizarla y ampliarla, agigantando las causas del mal. La ley orgánica del banco Nacional, dictada el 24 de mayo de 1887, en la que fueron incorporadas diversas concesiones ya acordadas al proyectado banco del Uruguay, autorizado por ley de abril de 1883, facultó al gobierno para girar en descubierto por un millón y medio de pesos y para designar el presidente, la tercera parte del directorio y el jefe de la emisión. En compensación de esa ingerencia del estado, se reconocían al banco los siguientes privilegios: la acuñación de su capital de diez millones de pesos en la proporción de monedas de oro y plata que fijaría el poder ejecutivo; la facultad de emitir billetes mayores de diez pesos hasta el duplo del capital realizado y billetes fraccionarios hasta 10 centésimos por el 40 % del capital, con obligación de mantener un encaje metálico del 25 % sobre el monto de la emisión; el derecho exclusivo de emitir cédulas hipotecarias; el derecho de usar el escudo nacional en todos sus títulos, billetes y documentos; la liberal ción de impuestos de timbres y sellos á favor de sus billetes, acciones, cédulas, obligaciones y demás documentos que expidiere; el privilegio de los depósitos judiciales y administrativos que vertirían las oficinas recaudadoras, en cuenta corriente sin interés; y el servicio de las deudas públicas. En el curso de la azarosa vida de esta institución de crédito, se intentó varias veces aumentar esos exorbitantes privilegios con el monopolio de la emisión, á título de primer paso de un vasto plan de inconversión y curso forzoso, que felizmente encontró invencibles resistencias en la plaza y tuvo que ser abandonado.

La quiebra del banco Nacional, ocurrida á los tres años de funcionamiento, dió origen á la ley de diciembre 19 de 1890, que aumentaba el capital á veintidós millones de pesos sobre la base de un empréstito público y agregaba las siguientes disposiciones: que no se abriría crédito á persona ó sociedad alguna por más de 500,000 pesos; que los créditos por más de 100,000 pesos deberían acordarse por dos terceras partes de votos; que los créditos de menos de 50,000 pesos serían atendidos por el gerente, el presidente y la comisión de descuentos; que el banco no podría comprar ó vender por cuenta propia títulos de deuda pública, ni ad-

quirir por compra voluntaria acciones ú obligaciones de compañías particulares é inmuebles de cualquier naturaleza que fuesen; que tampoco podría hacer operaciones de bolsa, con excepción de la compra y venta de metales preciosos, ni hacer préstamos á plazo mayor de 90 días con caución ó garantía de títulos de deuda, acciones ú obligaciones de compañía ó inmuebles, ni hacer al poder ejecutivo préstamos, fuera de su cuenta corriente, que necesitasen para su validez autorización expresa del cuerpo legislativo, ni hacer préstamos á personas no radicadas y domiciliadas en el país. El presidente del banco podría vetar todas aquellas resoluciones del directorio que considerase violatorias de los estatutos ó perjudiciales á los intereses públicos, siendo árbitro de las disidencias que surgieren con ese motivo el poder ejecutivo. El monto de la emisión circulante, aun dentro de los límites de su ley de creación, no podría exceder de la cifra resultante de su encaje metálico y valores de cartera libres, entendiendo por valores de cartera los conformes comerciales y letras con dos firmas abonadas y plazos no mayores de seis meses, los giros sobre el exterior cuyo vencimiento tuviere lugar dentro de los ciento veinte días de expedidos y las letras ó vales con caución ó garantía de valores comerciales ó propiedades raíces á plazo no mayor de 90 días. En las oficinas públicas no se recibirían otros billetes que los del banco Nacional mientras fueren convertibles á la vista. Terminaba la ley prohibiendo en absoluto el establecimiento de nuevos bancos de emisión y declarando sin ningún valor ni efecto todas las concesiones ya autorizadas que no se hicieran efectivas dentro de los tres meses subsiguientes á la promulgación de la referida ley.

Otra ley de la misma fecha creó el banco Hipotecario, á expensas de la sección hipotecaria del banco Nacional, de acuerdo con las siguientes bases: el capital sería de tres millones y se formaría con las segundas hipotecas constituídas á favor de la sección comercial por valor de 786,000 pesos, títulos hipotecarios por valor de 1:800,000 pesos y el resto en metálico; una vez integrado el capital, se emitirían acciones por su monto, distribuyéndose á prorrata entre los accionistas del banco Nacional; el interés asignado á las cédulas será siempre el mismo que designe la hipoteca; como regla general, el banco prestará la mitad del valor del in-

mueble, no pudiendo en ningún caso exceder el préstamo de las dos terceras partes de dicho valor y eso mismo á condición de que la propiedad afectada produzca renta equivalente al seis por ciento de interés sobre el capital; para la determinación del valor de las propiedades se tendrán en cuenta las avaluaciones oficiales de la contribución directa, las tasaciones judiciales de los últimos tres años, la renta que produzca el inmueble, la renta probable de los fundos rústicos calculados por lo que produzcan otras propiedades del mismo distrito y el valor venal de la propiedad; se creará un registro de contratos de locación de bienes raíces, enfiteusis, anticresis y capellanías, donde se anotarán dichos contratos, para que surtan efectos jurídicos respecto de terceros en casos de enajenación voluntaria ó forzosa de la propiedad, agregándose que el emplazamiento notificado al demandado, con anotación en el registro de embargos é interdicciones, hace nula la enajenación ó hipoteca de la cosa demandada á título de reivindicación, que se hubiese enajenado ó hipotecado después; pasados sesenta días del vencimiento del segundo semestre impago, el banco tendrá el derecho de proceder al remate de las propiedades afectadas, sin forma de juicio, por medio de martillero que él mismo designará; al constituirse la hipoteca, los deudores acordarán poder al banco para que en caso de remate, escriture en su representación el inmueble vendido; los jueces no podrán trabar la acción del banco, tendente á la realización de las propiedades hipotecadas, salvo el caso de tercería excluyente de dominio, ni tampoco acordar término alguno al deudor ni detener el percibo de la cuota por el banco; la emisión de títulos hipotecarios se hará por series no menores de cinco millones, teniendo los títulos de cada serie afectación directa y exclusiva sobre las hipotecas á que corresponden, sin perjuicio de la responsabilidad del banco y de la garantía del estado; la titulación de los bienes hipotecados quedará en custodia en el banco, dándose al interesado un documento de resguardo.

Fracasaron estas leyes por no haberse podido negociar el empréstito destinado á restaurar el capital del banco Nacional y entonces se dictó la ley de 24 de marzo de 1892, dividida en cuatro secciones. Por la primera de ellas quedó resuelta la liquidación definitiva del banco Nacional, previa venia de los accionistas, que

fué acordada, con transferencia al estado del activo y pasivo de la institución quebrada; estableciéndose que la liquidación se practicaría por intermedio de una comisión de cinco miembros nombrada por el poder ejecutivo; que dicha comisión tendría los más amplios poderes para el desempeño de su cometido y expediría certificados al portador por todas las deudas simples ó quirografarias del banco, con excepción de las del estado y sus dependencias, cuyos certificados se recibirían á la par en pago de créditos y de bienes; que los billetes y los certificados de depósitos judiciales se recibirán en pago de propiedades y demás bienes del banco. Se derogaba la ley de reorganización de la sección comercial del banco Nacional de 19 de diciembre de 1890, manteniéndose no obstante, la disposición que prohibe el establecimiento de bancos de emisión hasta nueva disposición legislativa. Ocúpase la segunda, del establecimiento del banco Hipotecario sobre la base de cuatro millones de pesos nominales en títulos especiales de deuda pública de 4 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y á la puja, repartiéndose su capital de cinco millones setenta mil pesos entre los accionistas del banco Nacional en la proporción de una acción nueva por dos de las antiguas; y se reglamenta en esta forma el funcionamiento del banco: no tienen derecho al préstamo hipotecario las propiedades que por su naturaleza no sean susceptibles de producir renta, las canteras y minas, cualquiera que sea su importancia; sobre inmuebles pro-indivisos, sólo podrá prestarse con el consentimiento de todos los condóminos y gravándose todo el inmueble; el préstamo hipotecario no excederá de la mitad del valor del inmueble. como regla general y en ningún caso excederá de las dos terceras partes; para que el préstamo exceda de la mitad del valor, se requiere unanimidad de votos en directorio pleno; sobre los terrenos baldíos de las ciudades, villas, pueblos y sus alrededores, sólo se harán préstamos destinados á construcciones; el interés asignado á la hipoteca no excederá nunca del dos por ciento sobre el que designen los títulos hipotecarios, constituyendo esa diferencia la única comisión del banco; después de constituído el préstamo, sólo podrá arrendarse el inmueble por un año, tratándose de propiedades urbanas ó suburbanas y dos años tratándose de propiedades rurales, salvo que se obtenga consentimiento por escrito del

banco. Se deroga para el futuro la ley que acuerda la garantía del estado á la cédula hipotecaria; y se establecen en lo fundamental las otras reglamentaciones contenidas en la ley de 19 de diciembre de 1900. Por la tercera, se autorizaba al poder ejecutivo para contratar la fundación de un banco de depósitos, descuentos y emisión de ocho millones de pesos de capital, con facultad de emitir hasta el duplo del capital realizado, en billetes de diez pesos arriba, y el 40 % del mismo capital en billetes menores convertibles en plata ó en oro, á elección del banco; en las oficinas públicas sólo se recibiría la moneda metálica y los billetes del nuevo banco; la reserva metálica no podría ser menor del cuarenta por ciento de la emisión total y de los depósitos á la vista; la cartera correspondiente á la emisión y á los depósitos á la vista, en la parte no asegurada por la reserva metálica, se compondría siempre de documentos de comercio con plazo no mayor de seis meses; el banco gozaría de los depósitos judiciales y administrativos y haría el servicio de la deuda pública; el poder ejecutivo podría girar en descubierto hasta un millón y medio de pesos; el presidente del banco sería nombrado por el poder ejecutivo. La sección final de la misma ley, era relativa á los depósitos judiciales.

La garantía del estado á la cédula hipotecaria, derogada por la ley que acabamos de extractar, había sido sancionada dos años antes, en enero de 1890, sobre estos lineamientos capitales: la nación garantizaría hasta la suma de cincuenta millones de pesos, en series sucesivas, de las que podrían formar parte las cédulas ya emitidas por el banco; en los préstamos hipotecarios no se cobraría interés mayor que el devengado por las cédulas entregadas al mutuario; se organizaría una comisión fiscalizadora de la sección hipotecaria, compuesta de tres miembros designados por el poder ejecutivo, previo acuerdo del senado, con facultad de disminuir las tasaciones de los peritos del banco, por sí sola, hasta el 15 %, y siendo mayor la rebaja, con el concurso del presidente del banco, del jefe de la emisión y de dos miembros del directorio; el banco podría dar hasta el valor de las dos terceras partes de la tasación en cédulas. En el mensaje gubernativo de 10 de octubre de 1889 prestigiándose la idea de la garantía, establecíase que la cédula puede llegar á convertirse en el factor más importante de nuestro pro-

greso económico, atrayendo rápidamente el capital extranjero por el desnivel del interés y las exigencias de nuestras industrias. Después de normalizado el movimiento internacional de ese valor, agrega el mensaje, las cédulas tomarán pasaje en los trasatlánticos á medida que una necesidad industrial ó comercial determine el pedido y se remueva el capital inmovilizado en cada pedazo de tierra, atemperándose las exigencias de la oferta y de la demanda de capitales en el mercado interno, que absorberá ó expelerá las cédulas bajo la presión del equilibrio de las conveniencias en cada momento. Un papel con la triple garantía del inmueble, del banco y del estado, concluía el mensaje, tiene que alcanzar y alcanzará altos tipos en Europa. La crisis del año 1890 impidió á tiempo felizmente la ejecución de esta ley, que habría recargado grandemente el peso de las obligaciones de la nación con los fuertes millones de cédulas circulantes á la sazón, otorgadas de acuerdo con aforos estupendos de la propiedad, que llegado el caso se habrían traducido en déficits efectivos contra el erario nacional.

Llegamos finalmente al banco de la República, autorizado por ley de 13 de marzo de 1896, que facultó al poder ejecutivo para contratar un empréstito que produjese el monto líquido de cinco millones de pesos oro, destinado á servir de capital inicial ó de funcionamiento de la proyectada institución. El empréstito gozaría del 5 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y á la puja, garantiéndose su servicio mediante la afectación expresa del 5 y 1/2 % del total de las rentas de aduana. Para su lanzamiento regiría el tipo proporcional que por su servicio correspondiese á la misma deuda en relación al que tuvise la consolidada del Uruguay el día que el poder ejecutivo designase, una vez celebrado el contrato, dejando un margen razonable para su colocación que no podría exceder del cuatro y medio por ciento sobre el valor total de los títulos que se emitiesen. Para obtener el capital de cinco millones oro, fué necesario emitir el empréstito uruguayo con monto nominal de 7:834,900 pesos. La carta orgánica, sancionada por ley de 4 de agosto de 1896, establece: que el capital del banco será de diez millones de pesos efectivos, representados por doce millones nominales, divididos en dos series de seis millones nominales cada una; que la primera serie de acciones corresponderá al estado en

cambio de los privilegios que acuerda y de los cinco millones oro con que contribuye al capital inicial del establecimiento; que la segunda serie de acciones será destinada á la suscripción pública para complementar el capital del banco; que el banco establecerá sucursales ó agencias en todas las capitales de los departamentos, destinando á ese fin el 40 % de su capital inicial, como mínimum; que los depósitos judiciales y la emisión gozarán además de la garantía del banco, de la garantía de la nación; que el establecimiento gozará del derecho de emitir hasta el 50 % de su capital realizado en billetes menores de diez pesos, convertibles en oro ó en plata, á elección del banco; que una vez vencido el término de las concesiones otorgadas á otros bancos particulares para emitir billetes de diez pesos arriba, el banco de la República gozará del monopolio de la emisión; que en las oficinas públicas sólo se recibirán el metálico y los billetes del banco de la República; que la emisión tendrá prelación absoluta sobre todas las demás deudas simples del banco; que en el banco se harán todos los depósitos judiciales y los que deban practicar los particulares en garantía de contratos ó de obligaciones con el estado, debiendo garantirse todos los depósitos en dinero prendariamente, por lo menos en un noventa por ciento de su monto, con títulos de deuda del Uruguay al precio corriente de plaza; que el banco podrá emitir hasta el duplo de su capital realizado en billetes de diez pesos y mayores de diez pesos, pagaderos en oro, y tendrá que conservar permanentemente un encaje en oro que no baje del 40 % de su emisión circulante y depósitos á la vista; que el banco será el depositario de todas las rentas, hará el servicio de las deudas públicas y gozará del privilegio de fundar el monte de piedad nacional.

Al reglamentar el mecanismo de la referida institución de crédito, incorporó el legislador diversas disposiciones encaminadas á evitar los desbordes anteriores. En el descuento de conformes, vales, pagarés y demás documentos de comercio, no se admitirá ninguna firma por responsabilidades de más de cien mil pesos; en ningún caso podrá acordarse crédito por más de ochenta mil pesos á una sola persona ó sociedad; todo crédito por más de treinta mil pesos requiere cinco votos conformes del directorio; y el mismo número de votos del directorio los anticipos sobre caución pren-

daria de fondos públicos ó acciones ú obligaciones de bancos, compañías ó sociedades cuyos títulos se coticen en la bolsa; los préstamos á varias personas ó firmas, garantidos por acciones ú obligaciones de una misma compañía, no podrán exceder de trescientos mil pesos en total, ni de cien mil los de una sola firma, mientras no se amplíe el capital del banco; las cauciones deberán entregarse numeradas y se expedirá constancia de la numeración al deudor prendario, sellándose luego el paquete con el sello del banco y las firmas del gerente, del deudor y del corredor interventor. Quédale prohibido al banco hacer operaciones de bolsa, por cuenta propia, con excepción de la compraventa de monedas y metales preciosos; hacer préstamos para fomentar especulaciones de bolsa; adquirir acciones de sociedades anónimas y propiedades raíces, fuera de las necesarias para el funcionamiento del banco, pudiendo sin embargo recibirlas en pago ó garantía de deudas que no sea posible realizar de otro modo; hacer préstamos y operar sobre sus propias acciones; distribuir dividendos que no tengan por base utilidades liquidadas; hacer préstamos á sociedades ó personas no domiciliadas en el país ó que no tengan su constitución legal independiente de sus casas matrices cuando éstas se hallen radicadas en el extranjero. El banco podrá habilitar ó auxiliar el establecimiento de cajas rurales y emitir con ese objeto, dentro ó fuera del país, obligaciones mobiliarias. El poder ejecutivo podrá girar en descubierto por un millón, mientras el capital efectivo sea de cinco millones, y por dos millones una vez emitidas las acciones de la segunda serie. El directorio, compuesto de siete miembros, será nombrado por el poder ejecutivo con acuerdo del senado, mientras no se emitan las acciones de la segunda serie, reduciéndose, una vez producido este hecho, la intervención gubernativa, al nombramiento del presidente y dos vocales y á la elección del jefe del departamento de emisión. Las utilidades líquidas se repartirán en esta forma: 10 % al fondo de previsión; 10 % para integrar las acciones liberadas; 80 % á los accionistas.

Acerca del monte de piedad, establece la carta orgánica: que su capital de doscientos mil pesos puede elevarse al doble por el banco; que el interés no excederá en ningún caso del 18 %; que los préstamos son renovables mediante pago del interés, pero deberán

chancelarse á los dos años de constituídos; que los préstamos se harán hasta la mitad del valor de la prenda y en casos excepcionales hasta las dos terceras partes, con acuerdo del gerente, contador y tesorero del establecimiento; que si sacadas las prendas á remate por dos veces, no hubiese postor que ofreciese la base fijada, se adjudicarán al tasador abonando éste al banco lo que le corresponda, ó se venderán al más alto precio, cargando con el déficit el mismo tasador. De las utilidades del monte de piedad, se aplicará el 50 % á aumento de capital y el 50 % restante al banco de la República.

No ha podido emitirse todavía la segunda serie de acciones, y en consecuencia, el banco de la República ha presentado y continúa presentando todos los caracteres de un banco de estado, sin perjuicio de convertirse en banco mixto el día que aquellas acciones puedan ser lanzadas á la circulación. Las leyes que hemos extractado, derogan la facultad concedida desde el año 1865 al poder ejecutivo de autorizar la fundación de nuevos bancos y establecen que una vez vencidas las concesiones al banco de Londres y Río de la Plata y al banco Italiano del Uruguay, asumirá el banco de la República el monopolio exclusivo de la emisión.

PELIGROS DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO

En resumen, hicimos el aprendizaje bancario bajo el régimen eminentemente liberal de la ley orgánica de 23 de marzo de 1865 que acuerda el derecho de emisión á todas las instituciones de crédito que lo soliciten del poder ejecutivo y acaten unas pocas disposiciones reglamentarias; procuramos implantar más tarde el régimen de la plena y absoluta libertad de emisión, sin limitaciones ni retrancas de ninguna especie; y fuimos empujados finalmente al sistema de los bancos nacionales en 1887 y al de los bancos de estado en 1896. ¿Cómo explicar tan enormes saltos?

Hay que hacer justicia amplia á las instituciones privadas de crédito que han funcionado y siguen funcionando entre nosotros. En general, su marcha acusa alta prudencia é indiscutible corrección de procederes. No se nos ocultan las excepciones, algunas de ellas de verdadera resonancia en la crisis de 1868. Pero lo que sí

decimos, después de haber recorrido todas las crisis comerciales y monetarias posteriores á la difusión del régimen bancario, es que los bancos que más hondo han caído y que mayores trastornos han causado en todo tiempo al país, son los bancos ligados directa ó indirectamente al gobierno. En 1865, funcionaban dos bancos emisores, el banco Mauá y el banco Comercial. Se les impuso un empréstito forzoso, y tanto por esa circunstancia como por la situación excepcional de la plaza bajo la inminencia del bombardeo y del asalto, surgió un primer decreto de inconversión. Después de ese primer paso diéronse otros análogos y mucho más graves en los años subsiguientes bajo las administraciones de Flores y de Batlle, única y exclusivamente por la intervención del gobierno en el movimiento bancario bajo forma de absorción de los encajes metálicos ó de concesión de privilegios destinados á dar vida ficticia á los establecimientos protegidos. Los mismos abusos, agigantados, surgieron en 1875, viéndose de nuevo envuelto el país en el régimen de la inconversión y de las oleadas de papeles. ¿Por culpa de los bancos? Ciertamente que no. El gobierno comenzó por emitir billetes y después que ya existía la inconversión rehabilitó á un banco quebrado y le dió carta blanca para emitir billetes de curso forzoso. En la crisis monetaria de 1890, figura también invariablemente el gobierno en primera línea, estimulando y ayudando al banco Nacional en todas las grandes aventuras que comprometieron los caudales propios y ajenos de ese poderoso establecimiento.

La historia del banco Nacional, es la historia de los extravíos administrativos de la época en que actuó esa institución de crédito. Puede decirse que el banco surgió de una especulación de bolsa alentada y patrocinada por el estado. El sindicato que había solicitado su creación y que luego la obtuvo, se hizo dueño de una gran masa de consolidados de 1886, levantando considerablemente los tipos de cotización y estableciendo por contagio una prosperidad artificial en todos los demás papeles de bolsa. Para que la operación no resultara un desastre y para que el banco recién instalado pudiera desempantanar su capital, se autorizó el empréstito de conversión y obras públicas por veinte millones de pesos en el año 1888. Algo más se pretendió hacer en obsequio al banco privilegiado, dándole de regalo el monopolio de la emi-

sión y asegurándole el camino de la inconversión con ayuda del sistema de las garantías en deudas públicas, aceptado sucesivamente por la Inglaterra, por los Estados Unidos y por la república Argentina. Con el remanente del empréstito de conversión y obras públicas, una vez pagados los consolidados, se constituyó de común acuerdo entre el directorio del banco y el gobierno, la "cuenta especial", en la que llegaron á comprometerse cuantiosas sumas en una especulación sobre las propias acciones del banco Nacional. Por su carta orgánica sólo podía prestar el banco al gobierno en cuenta corriente hasta un millón y medio de pesos y los préstamos llegaron, sin embargo, en el año 1888, á cuatro millones doscientos mil pesos. Hubo que emitir bonos del tesoro por esa cantidad y más adelante fué necesario autorizar la contratación del empréstito de nueve millones cuatrocientos mil pesos para rescatar esos bonos, chancelar nuevos préstamos del banco al gobierno y cubrir el déficit. La negociación del ferrocarril del Norte, en la que colaboraron el directorio y el gobierno para salvar una especulación de bolsa, completa el cuadro de los peligros de la intervención del estado en materia bancaria.

Producido el derrumbe del banco, tenía que realizar y realizó el gobierno, esfuerzos y sacrificios de todo género para evitar el desastre primero y la liquidación judicial después. El empréstito del banco Popular de Río Janeiro, transformado luego en deuda pública internacional, la deuda de garantía destinada á servir de base al banco Hipotecario, la deuda de liquidación destinada al pago de varios créditos privilegiados y simples del banco Nacional, dan idea de la magnitud de esos esfuerzos y sacrificios para enderezar un banco que todo lo había perdido en la bolsa. En la memoria del directorio correspondiente al ejercicio 1890-1891 se registra un estado estimativo de la situación del establecimiento en 31 de julio de 1891. Están apreciadas las pérdidas en cerca de nueve millones de pesos, sin computar la negociación fraudulenta del ferrocarril del Norte que figura por 1:700,000 pesos en la cuenta del gobierno. Entre las dos partidas, ascienden las pérdidas confesadas á diez y medio millones de pesos, ó sea una cantidad más alta que el capital efectivo del banco, que era de diez millones. Y el directorio al aforar el activo desconocía la

gravedad de la crisis, la absoluta insolvencia de la mayoría de los deudores de la casa central de Montevideo, la falta de valor de los títulos dados en prenda y el descenso considerable de los bienes inmuebles que por un millón y medio de pesos figuraban en el mismo activo. A todas las pérdidas de la sección comercial agregábanse los descalabros de la sección hipotecaria. Sólo por atrasos en el servicio de hipotecas aparecía en el balance que extractamos la partida de 1:300,000 pesos. Es que en aquella época de febril actividad, que se extiende de 1888 á 1890, todo especulador que tenía alguna influencia en el banco, forzaba cuanto podía los aforos y en seguida de recibir las cédulas olvidaba absolutamente su condición de deudor, persuadido de que el préstamo valía mucho más que la propiedad afectada. De un estado que publicó el directorio del banco Hipotecario, constituído sobre la base de la sección hipotecaria del banco Nacional, entresacamos estos datos correspondientes al año 1892: de 164 hipotecas por valor de 9:660,000 pesos que existían en esa época, 54 por valor de 3:600,000 estaban á cargo de nueve sociedades anónimas, entre ellas seis en estado de quiebra que habían recibido 3:000,000; 107 por valor de cuatro millones á cargo de 71 particulares; y 3 por dos millones sobre el barrio Reus al norte. Todo el capital efectivo del banco Nacional estaba inmovilizado en cinco cuentas, figurando un solo especulador con un saldo de cuatro y medio millones al cerrarse el balance en 31 de julio de 1891. Este último saldo que había alcanzado niveles más altos, tuvo su origen en un préstamo de dos millones con garantía de acciones de la compañía nacional de crédito y obras públicas, que sólo tenían un valor ficticio de bolsa y que no tardaron en cotizarse al precio de 30 ó 40 centésimos cada título de cien pesos. Nada revela tan elocuentemente la magnitud de la orgía como el hecho positivo de que uno de los principales clientes del banco que tenía que renovar un vale suscrito por tres millones, entregó el nuevo documento, sin tomarse la molestia de recoger ó inutilizar el anterior!

Para impedir la divulgación del secreto de tales desastres, que comprometían seriamente al banco y al gobierno, tuvo que cargar la nación con el activo y pasivo del establecimiento quebrado. Dijo el mensaje del poder ejecutivo de 7 de diciembre de 1891, para

justificar el traspaso, que el estado era el principal acreedor, después de haber comprometido su responsabilidad en los depósitos judiciales, el empréstito del banco Popular de Río Janeiro y la emisión, aparte de las fuertes sumas que le adeudaba directamente la referida institución de crédito. Ampliando estas manifestaciones, dijo el ministro de hacienda en el seno de la cámara de diputados, que según el último balance, el banco debía por rentas generales 461,946 pesos, por servicios de deudas 903,436, por el 5 % adicional de aduana 499,021, á la junta de Montevideo, por depósitos á plazo fijo, 1:833,750; á la misma, en cuenta corriente, 104,396; á otras corporaciones públicas, 288,147. En conjunto, 4:090,696 pesos. Agregó que el estado había garantido la emisión circulante por 1:000,000, los depósitos judiciales por 971,496 y el empréstito brasileño por 3:00C,000, cuyas partidas sumadas al monto anterior dan un total de 9:062,192 pesos; que el pasivo del banco, según el mismo balance, era de 22:845,225 pesos, correspondiendo 11:908:400 á cédulas hipotecarias y 10:936,825 á la sección mercantil; que si de esta última cifra se rebaja lo que corresponde al estado como acreedor y como fiador, queda un saldo de 1:874,633 pesos; que de este mismo saldo hay que deducir 1:176,605 de créditos garantidos con cédulas y billetes y varias partidas más en que el estado y la junta tienen interés, resultando entonces que el único saldo extraño al erario público ó que el banco adeuda á particulares es de 182,462 pesos. Apreciando en la misma sesión el ministro de hacienda las operaciones realizadas con posterioridad al mes de julio, dijo que el expresado saldo había quedado reducido á 147,846 pesos y que en consecuencia la casi totalidad de los negocios era del estado. Con relación á la partida de 1:734.046 pesos por el negocio del ferrocarril del Norte, manifestó el ministro que en concepto del banco ella debería ser reembolsada por la nación.

¡Cosa singular! A pesar de la magnitud del desastre, el directorio del banco Nacional juzgó hasta el último momento que era excelente la situación del establecimiento quebrado. En el informe de la comisión de hacienda de la cámara de diputados sobre reorganización del banco, de 12 de noviembre de 1890, figura una nota del doctor don José María Muñoz, transcribiendo la siguiente moción, propues

ta y sancionada por unanimidad de votos del directorio: «en vista de haber llamado la comisión de hacienda de la cámara de diputados al señor presidente del directorio, para saber de una manera auténtica si el banco Nacional se encuentra en estado de solvencia, como base preliminar de la apreciación de los proyectos presentados por el poder ejecutivo para reorganizar dicho banco, autorízase al señor presidente para declarar oficialmente á la nombrada comisión que á juicio del directorio el banco nacional está perfectamente solvente, y que su reorganización en condiciones acertadas facilitaría hoy, bajo todos conceptos, la ventajosa realización de su activo.» Hay que advertir que el banco había quebrado en el mes de julio de ese mismo año. El 24 de enero de 1891, el presidente del directorio, en una exposición leída á la asamblea extraordinaria del banco Nacional, dijo lo siguiente: «el directorio, comparando el activo y pasivo del banco, sin desconocer la magnitud de las pérdidas, ha declarado más de una vez que su estado es de perfecta solvencia, y yo puedo deciros, con mi más íntima convicción, que siguiendo el camino iniciado ya por los medios ordinarios de la administración del banco y determinado con mayor precisión por el reciente decreto del poder ejecutivo, habrá cesado en julio próximo la circulación del billete inconvertible, estará realizado ó garantido el pago de lo restante del pasivo y habilitado el establecimiento para reponerse paulatinamente en la plenitud de su giro y en el usufructo de sus valiosos privilegios, aun sin contar con los elementos extraños de reorganización que sería posible llegar á obtener por la ejecución de las leyes sobre las cuales estáis llamados á deliberar.» Adquirió el banco auxilio extraño, mediante el empréstito brasileño de tres millones de pesos garantidos por la nación, y volvió á quebrar en julio de 1891, lo que no impidió que el directorio estampara en su memoria de 24 de agosto del mismo año, las siguientes declaraciones: « Abierta así la conversión con éxito feliz el 1.º de julio, fué mantenida sin tropiezos con los recursos propios del banco hasta el 21 del mismo mes, en que desencadenado el pánico en la plaza, por causas que son notorias, fueron conmovidas las más sólidas instituciones de crédito y se creó una situación anormal que no le era dado afrontar al banco Nacional, amagado además por el recambio de letras importando

95,000 libras esterlinas que había tomado al banco Inglés por cuenta y riesgo del gobierno y de la junta, pero que obligan directamente su responsabilidad como primer endosante.» El directorio, á raíz del nuevo desastre, sigue opinando sin embargo « que la solvencia de la institución es indiscutible, y que rebajando severamente los valores que constituyen su activo en cerca de nueve millones por quebrantos probables ó posibles, resulta aún un excedente á su favor ó un capital real de 2:819,685 pesos 24 centésimos, á lo que cabe agregar lo que puedan valer los privilegios del banco, que no es creible le sean arrebatados sin una justa indemnización.» Quiere decir, pues, que estaba perdido casi íntegramente el capital, según los cálculos exageradamente optimistas del directorio, pero que asimismo la solvencia era indiscutible y que á pesar de la quiebra reincidente no podía pensarse en arrebatar al banco sus privilegios sin previa indemnización!

Gracias á ese admirable criterio que permitía descubrir tesoros en el montón de ruinas que oprimía al erario público y al país entero, pudo organizarse rápidamente sobre las cenizas del banco Nacional un verdadero banco de estado, como lo es el banco de la República. ¿Respondía á algún plan de empapelamiento la nueva institución de crédito? Es notorio que sí. Hasta en la cámara de senadores fué denunciado el propósito del gobierno. En su discurso contra el establecimiento del nuevo banco, dijo el doctor Carlos María Ramírez que banco de estado y papel moneda eran términos inseparables; que el presidente de la república, señor Idiarte Borda, lejos de ocultar su pensamiento, había dicho en una reunión de legisladores que entre dos colosos á papel no podía nuestro país vivir á oro; lo cual es un error, desde que por el hecho mismo de estar á papel los vecinos, puede conservarse mejor nuestro stock de oro; agregando que los efectos benéficos que se atribuyen al papel sobre la agricultura argentina, provienen de otras causas, tales como la baratura de la tierra y de los fletes de ferrocarriles, aparte de que tiene mucho de leyenda la prosperidad agrícola de aquel país. Han transcurrido siete años desde entonces y el peligro que señalaba aquel publicista eminente parece conjurado en concepto de muchas personas. ¡Grave error! Las circunstancias no han sido propicias al desenvolvimiento artificial del banco de la Repú-

blica y eso, como es natural, mantiene al establecimiento en una situación normal. Poco tiempo después de su fundación estalló la guerra civil, lo que impidió que bajo el gobierno de Idiarte Borda tomara el rumbo que pretendían darle sus iniciadores. Toda la administración Cuestas ha sido de depresión en los negocios y de extrema abundancia de oro, y el banco de la República, como todos los demás, ha tenido que resentirse de la escasez de operaciones. Pero las circunstancias tienen que cambiar. Vendrá el período próspero, con todas sus tentaciones y halagos, ó vendrá una grave complicación interna y si para entonces no se ha reformado la legislación bancaria vigente, se realizará fatal y necesariamente la asociación de términos en que fundaba el doctor Ramírez su oposición al establecimiento de un banco de estado. ¿De qué manera?

Es bien sencillo el procedimiento y conocemos prácticamente su eficacia por haberlo experimentado en todas nuestras grandes crisis. La inconversión que complicó tan gravemente la crisis de 1868, tuvo su origen en la absorción de los caudales del banco Mauá por el gobierno; la inconversión de 1875, en el despilfarro administrativo y en el descenso de las rentas públicas que empujaron al gobierno á cubrir el déficit con papeles de la oficina de crédito público y del banco Mauá; la inconversión de 1890, fué producida por el derroche de los dineros del banco, por las orgías financieras organizadas y alentadas por el directorio del banco y por el gobierno. Si la abusiva intervención oficial no hubiera infundido á los establecimientos bancarios el convencimiento profundo de que llegado el caso, se dictaría la ley de inconversión á su favor, los desastres se habrían aminorado y los directorios se habrían detenido á tiempo bajo la presión de las propias responsabilidades. Pues bien: toda esa intervención que dentro del viejo régimen de 1865, era violatoria de disposiciones orgánicas expresas, y que dentro del mismo régimen mixto del banco Nacional, sólo podía extremarse poniéndole abiertamente la proa á la letra de la ley, resulta ahora perfectamente legítima y regular, desde que el banco, aunque regido por estatutos especiales, es una oficina pública que marchará correctamente, como marcha ahora, mientras lo quieran los gobiernos y que se desviará de su camino y seguirá

otro, de acuerdo con el impulso que le comuniquen desde las esferas oficiales. Un buen gobernante y un buen directorio, aseguran el funcionamiento normal; un gobernante desordenado y un directorio elegido á su voluntad, ó simplemente una grave complicación interna aseguran el rápido derrumbe del establecimiento, la desaparición del encaje y el papel moneda.

El banco de la República que tiene privilegios valiosísimos y que ha de conservar intacto todo su capital, por el tranquilo ambiente económico en que le ha tocado actuar hasta aquí, puede y debe ser transformado en una sociedad anónima particular, bajo la dirección exclusiva de sus accionistas, único medio de asegurar su rápido engrandecimiento, de librar al país de nuevas y deplorables tentativas papelistas y de suministrar también al erario público algunos millones de pesos para emprender obras generales de aliento y urgentemente raclamadas. El capital de cinco millones de pesos oro que tiene actualmente el banco, se obtuvo mediante la emisión del empréstito uruguayo con monto de 7:834,900 pesos nominales y un servicio anual de 5 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y á la puja. Sin computar gastos, ni comisiones, ni pérdidas de cambio, resulta un desembolso de cuatrocientos setenta mil pesos al año. Según los cuadros de la oficina de crédito público, desde el 1.º de julio de 1896 en que empezó el servicio del empréstito uruguayo hasta el 31 de diciembre de 1901, el erario público había pagado por concepto de intereses 2:044,584.60, por concepto de amortización 540,932.40, por concepto de comisiones 11,575.22, por gastos 2,344.98, por pérdidas de cambio 622.50. En conjunto 2:600,059.70 pesos efectivos. ¿Compensan las utilidades del establecimiento ese enorme sacrificio impuesto al tesoro público?

Tenemos á la vista los balances de los ejercicios 1899, 1900 y 1901. De esos documentos resultan los siguientes datos: movimiento de caja: 95:912,248 pesos en el año 1897; 137:653,736 en 1898; 166:399,956 en 1899; 198:366,937 en 1900; 199:311,657 en 1901; movimiento de giros entre las sucursales y la casa central: 1:409,238 pesos en 1897; 5:431,837 en 1898; 8:995,665 en 1899; 10:318,832 en 1900; 10:351,694 en 1901; cuentas corrientes en 31 de diciembre de cada año: 36:596,197 pesos en 1897;

61:039,845 en 1898; 91:105,051 en 1899; 114:058,832en 1900; 112:341,949 en 1901; descuentos: 5:216,216 pesos en 1897; 5:298,852 en 1898; 6:970,747 en 1899; 7:831,080 en 1900; 10:490,821 en 1901; préstamos hipotecarios reducidos con destino á pequeños hacendados y agricultores: 74,275 pesos en 1897; 185,774 en 1898; 277,103 en 1899; 285,895 en 1900; 307,842 en 1901; encaje en 31 de diciembre de cada año: 1:811,472 pesos en 1897; 3:553,681 en 1898; 4:048,513 en 1899; 4:023,046 en 1900; 5:500,213 en 1901; emisión circulante: 1:311,750 pesos en 1897; 3:871,933 en 1898; 4:865,766 en 1899; 5:034,426 en 1900; 5:586,706 en 1901. La memoria de 1899 fija en 164,875 pesos el dividendo que debe acreditarse á la cuenta del gobierno. La del año 1900, lo fija en 203,764 pesos, y la de 1901, en 279,831 pesos. Estas utilidades que se acreditan á la nación, no alcanzan ni remotamente sin embargo, á cubrir el importe del servicio del empréstito uruguayo que se hace á expensas del 5 1/2 % adicional de importación y que no es abonado por el banco. Es conveniente observar también, que una parte de las utilidades del banco, se realiza mediante desembolsos equivalentes del tesoro público. Así, por ejemplo, según resulta del informe de la oficina de crédito público de 30 de junio de 1902, las dos series finales del empréstito extraordinario de 1897 por 1:400,000 y 1:000,000 pesos respectivamente, fueron adjudicados por el gobierno al banco de la República al tipo uniforme del 60 % ó sea por la cantidad de 1:440,000 pesos en efectivo. El banco ha realizado excelentes negocios, amortizando esos títulos á tipos altos ó vendiéndolos directamente á precios muy remuneradores. Lo que el establecimiento gana, pues, es lo mismo que el estado ha perdido en el tipo de adjudicación de los títulos y no puede considerarse, en consecuencia, para el tesoro público una verdadera utilidad ó ganancia.

DEBEMOS VOLVER AL DERECHO COMÚN

No puede resolverse en términos generales y absolutos el problema bancario en sus relaciones con el estado. Hay casos, como los que ofrecen actualmente el banco de Inglaterra y el banco de Francia, víctimas ellos mismos en otras épocas de los avances ofi-

ciales, en que la concesión de privilegios, y hasta cierta intervención gubernativa, favorecen el desenvolvimiento de grandes instituciones de crédito. Pero se requiere haber realizado grandes conquistas políticas, financieras y administrativas para que las arcas de un banco privilegiado dejen de ser una tentación peligrosa y una causa permanente de empapelamiento y de curso forzoso. Mientras esas conquistas no se realicen, y están lejos de haberlas realizado nuestras sociedades embrionarias del Río de la Plata, en que los gobiernos son omnipotentes y pueden saltar á cada rato las barreras constitucionales y legales, habrá que combatir, á título de alta medida de previsión patriótica, la institución de los bancos de estado y de los bancos privilegiados en general. No se trata de una experiencia aislada. Los argentinos también han presenciado el derrumbe de sus bancos oficiales, entre ellos el banco de la Provincia, un verdadero coloso, por el incalificable despilfarro de sus directorios y de sus gobiernos, ligados en la triste tarea de tirar á la marchanta los dineros ajenos y de comprometer la suerte económica y financiera del país.

Conviene, pues, volver cuanto antes al derecho común, al régimen de plena libertad que consagró el decreto-ley de marzo de 1865, porque es el único que se armoniza con nuestro medio ambiente y el que mejor puede asegurarnos el aprendizaje bancario y el desarrollo sólido de nuestras industrias sobre la base de la circulación metálica. No corremos riesgo de que á la sombra de la libertad, abusen las instituciones de crédito y se comprometa el porvenir económico y financiero del país. Si hay algo notorio, es que nuestros bancos particulares, salvo excepciones muchas veces explicables por la intromisión gubernativa, han marchado y marchan con pies de plomo y mantienen entre ellos una constante y sana policía fiscalizadora. Tan es así, que cada vez que se ha pedido el privilegio de la emisión, ha sido invocando la necesidad de suprimir una competencia que se reputaba erróneamente nociva. Al ocuparnos de las grandes crisis comerciales que ha sufrido el país, publicamos un resumen de los balances bancarios de marzo y agosto de varios años, que demuestra la extrema prudencia de la plaza y de los establecimientos emisores, en lo que al billete atañe. En marzo de 1867, época de gran inflacionismo que precede á la crisis de 1868,

el encaje era de 5:100,000 pesos y la emisión de 6:800,000 pesos; en marzo de 1889, época de febril actividad que precede á la crisis de 1890, el encaje era de 19:200,000 y la emisión de 15:000,000, y en agosto del propio año 1889 el encaje y la emisión eran respectivamente de 15:700,000 y de 16:300,000 pesos. Si de algo peca nuestra plaza es de excesiva parsimonia en materia de emisión. Durante las épocas prósperas, revelan los balances tendencia á igualar los niveles del encaje y de la emisión. Durante las épocas normales, se acentúa notablemente la superioridad del encaje sobre la emisión. Los balances del mes de diciembre, insertos en el anuario de la dirección de estadística, denuncian en el año 1899 un encaje de 10:364,990 pesos contra una emisión de 8:736,686 pesos; en el año 1900, un encaje de 9:423,438 y una emisión de 8:625,375; y en 1901, un encaje 11:410,838 pesos contra una emisión circulante de 9:675,499 pesos. Y es necesario agregar que las cifras de la emisión comprenden los billetes fraccionarios del banco de la República, por dos y medio millones de pesos aproximadamente, que rara vez ó nunca acuden á la conversión.

Debería ser completa la prescindencia gubernativa. No basta que se declare la libertad bancaria: es necesario además que á ningún banco se le pongan ataduras que lo hagan depender más ó menos directamente de la autoridad pública, como los depósitos judiciales, los préstamos en descubierto y el depósito del producto de los impuestos. La concesión de los depósitos judiciales, aparte del peligro común á todos los privilegios, ha dado siempre entre nosotros resultados deplorables para el fisco y los depositantes En junio de 1870 tuvo la nación que hacerse cargo de los depósitos judiciales, que por valor de 220,000 pesos el gobierno había hecho constituir en el banco Montevideano al solo efecto de favorecer á este establecimiento de crédito, que luego quebró. En abril de 1876 tuvo que cargar la nación con 142,000 pesos de depósitos judiciales constituídos en la oficina de crédito público y de los cuales se incautó el gobierno en un momento de apuro. La quiebra del banco Nacional, finalmente, envolvió cerca de un millón de pesos de depósitos judiciales, que pasaron á cargo de la nación y fueron chancelados con títulos de una deuda especial. Es una experiencia decisiva y persistente, como se ve, contra la que ha

pretendido reaccionar la carta orgánica del Banco de la República, exigiendo garantías equivalentes en títulos de deuda pública. Los depósitos judiciales deben constituirse en la forma y con las seguridades que establezcan las partes litigantes y el juez de la causa. Los préstamos en descubierto han sido causa igualmente de incalificables abusos. Aun cuando por sus estatutos el banco Nacional sólo podía facilitar al gobierno hasta el máximum de un millón y medio de pesos hubo circunstancias en que la cuenta corriente arrojó un saldo tres veces mayor, siendo necesario para cubrirlo, y á la vez para que el gobierno siguiera girando, emitir los bonos del tesoro del año 1888 y el empréstito de rescate de 1890.

Estamos lejos de creer como los ilustrados legisladores de la asamblea de 1874, que el derecho de emitir billetes puede y debe reconocerse á todo el mundo, banquero ó particular, sin trabas ni reglamentaciones especiales de ninguna especie. El billete circula á la par de la moneda metálica que representa, cuando es notorio el crédito del establecimiento emisor. Pero si cualquier sociedad ó individuo pudiera fabricar billetes, los cambios quedarían en el acto trabados y se producirían complicaciones de gravísima trascendencia económica, porque el papel conocido ó aceptado por una de las partes resultaría desconocido ó de rechazo para la otra, y cada transacción un inextricable debate. Para que el billete ejerza funciones de moneda es necesario que esté reglamentada su emisión, que se exija el aporte de capital á las instituciones que intenten valerse del papel y que se establezcan ciertas limitaciones tendentes á facilitar el control de la plaza, que sin duda alguna es el más eficaz de todos los frenos contra los abusos de la libertad bancaria. El decreto-ley de marzo de 1865 contiene algunos artículos inspirados en ese propósito: que la emisión no podrá exceder del triple del capital efectivo; que el gobierno nombrará comisarios para la inspección y vigilancia de los bancos; que el gobierno no podrá imponer empréstitos á los bancos ni otorgar concesiones que importen viciar las instituciones de crédito. Disposiciones posteriores establecieron el canje semanal obligatorio de los billetes, reduciendo á la vez el máximum de la emisión al duplo del capital realizado (decreto de 16 de julio de 1868); agregando otras que la emisión no podría exceder del duplo del capital realizado y que de-

bería existir una reserva metálica equivalente al 25 % de los billetes circulantes (ley del banco Nacional de 1887); que la emisión podría elevarse al duplo del capital realizado, sobre la base de un encaje en oro del 40 % de los depósitos á la vista y de la emisión mayor circulante (carta orgánica del banco de la República).

Es explicable la relación entre el capital realizado y el monto de la emisión. Dentro de ciertos límites representa una garantía efectiva para el tenedor de billetes. Pero es demasiado amplia y por lo mismo ineficaz la proporción de 1 á 3 establecida en el decreto-ley de 1865 y la de 1 á 2 establecida por decreto de 1868 é incorporada definitivamente después á las instituciones de crédito vinculadas al estado. Para que la garantía sea eficaz, es necesario que la emisión no exceda del monto efectivo del capital realizado. ¿Ofrecerá análogas garantías la relación entre el encaje y la emisión? Es fácil demostrar que no. En primer lugar, porque no depende de los bancos el mantenimiento de la relación, desde que basta el retiro de uno ó más depósitos para que la proporción quede alterada sin responsabilidad del establecimiento emisor. Y en segundo lugar, porque en las épocas normales no sirve absolutamente para nada y en las épocas de desconfianzas, de crisis ó pánico, que es precisamente para cuando deben dictarse las disposiciones restrictivas, quebrarán con toda seguridad los establecimientos que se atengan á la letra de la ley, desde que en esos casos no es una parte pequeña de los depósitos y de la emisión lo que acude al banco, sino el 50, el 60, el 80 % y hasta la totalidad de los acreedores. De otro regulador de la emisión más eficaz se valen los banqueros: la tasa del descuento que se alza en proporción á las reducciones que sufre la reserva metálica y que se baja cuando el encaje aumenta. Fuera de ese regulador, todo resulta ineficaz, salvo la relación excesivamente restrictiva de 1 á 1 que rige en el banco de Inglaterra para la emisión convertible, y ella misma es tan poco práctica que en las épocas de crisis, es decir, en los tiempos en que las reglamentaciones tienen algún interés, lo primero que se ha pedido al parlamento inglés es la derogación del límite establecido. En cuanto á la fiscalización bancaria, ningún resultado ha dado la institución de los comisarios creada por el decreto-ley de marzo de 1865. Al finalizar el año 1867, se dictó

un decreto de inconversión por el plazo de seis meses, imponiendo á los bancos la obligación de mantener la emisión en la proporción de 1 á 3 con respecto al capital realizado, y á conservar en sus cajas todo el oro que tenían en esos momentos. El banco Mauá tenía, según el balance de diciembre, en la cuenta de caja un millón de pesos y en la de emisión dos millones trescientos mil pesos. Vencido el plazo, la intervención de los comisarios no impidió que el banco presentara estas nuevas cifras: seiscientos mil pesos en caja contra siete millones doscientos mil pesos de emisión, cifra superior al triple del capital realizado. Pero el escándalo grande lo dió en 1873 el banco Franco-Platense, que alquilaba todos los meses unas cuantas bolsas de dinero para comprobar ante el fiscal de bancos la perfecta normalidad de su situación. Algo más práctico que visar balances podrían hacer los comisarios: concurrir irregularmente dos ó tres veces á los bancos para practicar arqueos y publicar con relación á esas fechas el encaje realmente metálico, ó sea con deducción de los billetes de otros bancos, y la emisión circulante. Los mismos balances, para enseñar algo, deberían contener una clasificación clara y precisa de los valores del activo y del pasivo.

Entre las circunstancias que más han contribuído á las agravaciones de nuestros desastres bancarios, debe mencionarse la falta de una legislación especial para la liquidación de sociedades anónimas é instituciones de crédito. Las disposiciones del código de comercio, resultaban duras en algunos casos é inaplicables en otros á concursos formados por centenares de accionistas y millares de acreedores. Acudíase entonces á leyes y decretos especiales, destinados á conceder moratorias ó rehabilitaciones tempora rias que en definiva ahondaban los males en vez de conjurarlos ó suavizarlos. Las grandes complicaciones de la liquidación de la crisis del año 1868, arrancan en buena parte de esas leyes y decretos especiales. Igual cosa ocurrió en la liquidación de la crisis del año 1890, con las dos quiebras del banco Nacional y con la suspensión de pagos del banco Inglés del Río de la Plata durante ese año y el siguiente. Con el propósito de regularizar y facilitar las liquidaciones, dictó finalmente la asamblea la ley de 2 de junio de 1893, que entre otras cláusulas, registra las siguientes: que las

sociedades anónimas se disuelvan necesariamente en el caso de pérdida del setenta y cinco por ciento del capital integrado, cuando no alcance á suscribirse á lo menos el veinte por ciento del capital autorizado ó no pueda cobrarse el veinticinco por ciento del capital suscrito dentro del plazo que fijará el poder ejecutivo en el decreto de concesión; que una vez decretada la liquidación judicial, nombrará el juzgado de comercio dos síndicos entre los doce mayores acreedores personales no privilegiados según resulte de los libros, quienes presentarán dentro de los treinta días un balance de los negocios sociales, un inventario estimativo, una lista de acreedores, un informe sobre las causas de la liquidación y solvencia de la masa; que presentado el informe de la referencia se convocará á junta de acreedores, pudiendo presentarse en esa oportunidad propuesta de concordato que sólo tendrá homologación judicial, en el caso de ser aceptada por tres cuartas partes de la totalidad de los créditos personales no privilegiados; que toda sociedad anónima puede evitar la declaración de liquidación judicial por la concesión de moratorias ó por la celebración de un concordato preventivo, suscrito ó aceptado por las tres cuartas partes de la totalidad de los créditos personales no privilegiados; que los directores y administradores de sociedades anónimas que cometan fraudes, simulación, infracción de estatutos ó de una ley cualquiera de orden público, sufrirán la pena aplicada á los quebrados fraudulentos por el código penal; que todas las disposiciones sobre sociedades anónimas son aplicables á las instituciones bancarias constituídas en forma anónima, con las siguientes modificaciones: que después de resuelta la liquidación definitiva, puede resolverse, mediante el voto de las tres cuartas partes de los créditos personales no privilegiados, que se entregue á los acreedores certificados al portador que servirán para chancelar los créditos á favor del banco; que tratándose de instituciones emisoras, después de resuelta la liquidación judicial, el poder ejecutivo nombrará un delegado que en unión de los síndicos se incautará del numerario y valores suficientes para responder al pago de los billetes; que los bancos de emisión sólo podrán gestionar el concordato preventivo, justificando que tienen en caja numerario suficiente para la conversión total de los billetes.

CAPITULO XII

Movilización de la propiedad

REGISTROS EXISTENTES EN EL PAÍS

Nuestra ley de 30 de junio de 1855, creó en cada pueblo cabeza de departamento un registro para la toma de razón de las escrituras de venta, permuta, donación ó de otro género relativas á propiedades raíces; la toma de razón debería reducirse á la fecha del instrumento, nombres de los otorgantes, su vecindad, calidad del contrato y especificación de los bienes raíces, con los nombres, extensión, situación y linderos que resulten del instrumento; los derechos de registro serían uniformemente de treinta reales por cada escritura; el término para verificar la toma de razón, sería de diez días; las escrituras anteriores á la promulgación de la ley, estarían sujetas á registro siempre que hubieran de presentarse en juicio; la falta de anotación se penaría con una multa equivalente á diez veces el valor de la anotación; el escribano que autorizase escritura en virtud de títulos no registrados, sería destituído de su oficio. Una segunda ley de 20 de abril de 1880, ampliando la que acabamos de extractar, extendió el registro á todas las ciudades, villas y pueblos de la república; mandó que en él se anotaran todas las escrituras de donación de bienes raíces entre condueños ó socios, venta, permuta y donaciones de inmuebles, escrituras ó instrumentos públicos de partición hereditaria y en general toda escritura pública que importe traslación de dominio á cualquier título que sea; estableció que la toma de razón era indispensable para que los instrumentos respectivos tuvieran efectos jurídicos en

juicio; que el escribano encargado del registro de la capital, será el encargado de formar el registro general sobre la base de los datos que le remitirán mensualmente los actuarios de los juzgados letrados departamentales.

Fué inmediatamente seguida esa fecunda iniciativa, de la ley de hipotecas de 18 de junio de 1856, prescribiendo entre otras cosas que en general las hipotecas, sean legales, judiciales ó convencionales, sólo tienen efecto y prelación entre los acreedores, desde la fecha de la anotación en el registro; que en el registro de hipotecas convencionales deberá hacerse constar los nombres del deudor y acreedor, el importe adeudado, los intereses y la indicación y situación de los inmuebles gravados; que los acreedores que tienen hipoteca registrada siguen al inmueble, sea quien fuere el que lo haya adquirido; que los terceros poseedores que deseen purgar los inmuebles, tratándose de hipotecas convencionales registradas, manifestarán al juzgado que están prontos á efectuar el pago hasta la suma concurrente del precio del inmueble, sin perjuicio del derecho del acreedor á exigir que se practique pública almoneda; y tratándose de hipotecas legales, pedirán al juzgado que señale un término para la toma de razón de los privilegios existentes á favor de los mayores y menores; que los encargados del registro de hipotecas tienen obligación de dar á quien lo solicite copia de las tomas de razón ó certificado de que ninguno existe. El código civil, sancionado en 1868, estableció que la venta de bienes inmuebles no se consideraría perfecta mientras no se hubiese otorgado escritura pública, requiriéndose además su inscripción en el registro respectivo para que surtiera efectos; y en cuanto á la hipoteca, dijo que debería también otorgarse por escritura pública é inscribirse en el registro respectivo, sin cuyos requisitos no tendría valor alguno.

Otros registros fueron creados posteriormente: el de títulos de propiedades departamentales á cargo de las respectivas juntas económico-administrativas, creado por el código rural para el extracto de los títulos de propiedad y anotación de las mensuras practicadas; el registro de embargos é interdicciones judiciales creado por decreto-ley de mayo de 1877, para la toma de razón de todos los embargos de bienes raíces y de las interdicciones dicta-

das por los tribunales con relación á los referidos bienes ó á las personas; el registro de contratos de locación, enfiteusis y capellanías, creado por ley de 19 de diciembre de 1890, donde deberían anotarse todos los contratos de esa índole, sin cuyo requisito no harían fe en juicio respecto de terceros en caso de enajenación voluntaria ó forzosa de la propiedad; el de poderes, creado por ley de marzo de 1900, para la toma de razón de todos los mandatos, revocaciones, sustituciones y renuncias, siendo indispensable la inscripción para que los poderes puedan surtir efecto ante mandante y mandatario y con relación á terceros.

Han sido establecidos todos estos registros, con el propósito de dar la más amplia publicidad á las ventas, hipotecas, arrendamientos y poderes, haciendo posible que en breves minutos, pueda cualquier persona saber si la propiedad que se le ofrece en venta ó en garantía, está vendida ya ó ha sido hipotecada ó tiene un contrato de arrendamiento pendiente que vuelva gravosa su adquisición, ó si la persona que exhibe poder de otro, continúa todavía en ejercicio de su mandato ó ha sido sustituída en forma. Todos ellos son de una inmensa utilidad en la práctica y muy llevaderos para el contribuyente, como que el fisco se ha resignado á establecer cuotas que no exceden sensiblemente de los gastos de mantenimiento del servicio. ¿No sería posible extender á todos los demás derechos envueltos en la titulación de la propiedad territorial el beneficio del registro?

EL SISTEMA TORRÉNS

Ningún abogado puede anticipar al cliente que le interroga sobre la bondad de un título de propiedad, con ánimo de adquirir el dominio ó de prestar dinero bajo garantía hipotecaria, que estará libre de una incontrarrestable acción de nulidad ó de una justísima demanda reivindicatoria. Es posible que encuentre aparentemente en forma las escrituras de traspaso y los expedientes testamentarios de que emanan los derechos de los actuales propietarios, pero al lado de lo que se ve y que puede ser materia de una concienzuda opinión profesional, puede existir y existe frecuentemente algo que no se ve, que escapa á toda consulta y acerca de lo cual

sería insensato que el letrado y el escribano autorizante avanzaran opinión y dieran seguridades á su cliente. Al día siguiente de extendida la escritura de venta ó de hipoteca, pueden surgir un coheredero excluído de la partición, un incapaz que no fué amparado por las formalidades de la ley, un tercero con mejores derechos sobre la propiedad, ó que fué despojado de ella, ó que había adquirido acciones reales que no podía conocer el desgraciado comprador, un poseedor con títulos discutibles ó indiscutibles. Cualquiera de esos vicios ocultos, da origen á pleitos laboriosos que suelen gravar exclusivamente al comprador de buena fe y que siempre le imponen pérdidas considerables de tiempo y de dinero, deprimiendo la fuente de colocación de capitales que habría más conveniencia en mantener permanentemente saneada y prestigiada. Pues bien, todos los males que denunciamos y muchos otros más que traban actualmente la movilización de la propiedad territorial, desaparecen absolutamente dentro del sistema combinado por sir Roberto Torréns, puesto en ejecución desde 1855 en la Australia meridional y sucesivamente en Queensland, Victoria, Nueva Gales del Sur, Colombia Británica y en el estado de Yowa, de la confederación norteamericana, pudiendo agregar que Ives Guyot ha hecho activa propaganda para incorporarlo al derecho común francés, que muchos publicistas ingleses han tratado y tratan de aplicarlo á su país y que en varias ciudades alemanas forma, con ligeras variantes, la base fundamental de la legislación territorial. Es muy posible que nuestra ley de registro de ventas sancionada en 1855, fuese inspirada á su autor, el escribano don Martiniano Moulià, por el sistema Torréns, que en esos mismos momentos adquiría gran resonancia en la legislación australiana. He aquí los preceptos capitales del referido sistema, después de las modificaciones realizadas por la «Real property act de 1861»:

a) Todo propietario puede solicitar la inscripción de su título ante la oficina de registro territorial que se halla á cargo de un jefe y de un abogado encargados de abrir opinión profesional acerca de los documentos presentados. La demanda debe instruirse con un plano levantado por agrimensor público sobre una escala dada y con todos los demás antecedentes que juzgue necesarios el

jefe de la oficina. Si del examen resulta que el título es incompleto, que existen hipotecas ú otras cargas reales no extinguidas ó que hay interesados que no han suscrito la solicitud, puede ésta ser rechazada de plano, con apelación ante el tribunal, ó bien disponerse la publicación de edictos, con plazo que varía desde dos meses hasta tres años, haciendo conocer la demanda de inscripción, á fin de que cualquier interesado tenga oportunidad de deducir los reclamos de que se considere asistido. Si el examen del título resulta favorable al peticionario, entonces el plazo oscila simplemente desde un mes hasta un año. Las oposiciones se sustancian y resuelven por un tribunal. Así en el caso de que el tribunal declare la improcedencia de las oposiciones, como en el caso de que haya transcurrido el plazo de los edictos sin deducirse reclamo alguno, queda el inmueble al amparo de la ley, y el jefe del registro entrega al peticionario un certificado de título en el que se acredita su calidad de dueño único. Producido ese extremo, el jefe de la oficina sella y archiva todos los documentos anexos á la demanda de inscripción é inscribe el certificado expedido en un registro llamado matriz, en el cual cada inmueble tiene un asiento especial y distinto. Cuando un inmueble se inscribe por primera vez, ó cuando después de inscripto cambia de mano por testamento ó ab intestato, paga un impuesto proporcional que se destina á fondo de seguros para indemnizar á los terceros que hayan sido privados de un derecho real á causa de la inscripción del inmueble á favor de otras personas. En caso de insuficiencia del fondo de seguro, el déficit de la indemnización se cubrirá con los dineros públicos.

b) El certificado de título debe mencionar las hipotecas, cargas, arrendamientos ú otros derechos reales que hubieren sido inscriptos y de los que se tenga conocimiento en consecuencia. Dicho documento hace plena fe en juicio y comprueba que el interesado es realmente dueño de los derechos que se le han reconocido. Ningún acto traslativo de propiedad ó constitutivo de hipoteca, referente á un inmueble registrado, produce efecto alguno sino desde la fecha de la inscripción con arreglo á la ley. Una vez practicado el registro, todos los derechos que él acuerda quedan transferidos al que ha obtenido la inscripción, sean cuales fuesen

la naturaleza y el origen de los títulos que otras personas invocasen contra el inmueble, de tal manera que sólo se reputan existentes las cargas y derechos que resultan del registro. Todas las anotaciones que se hagan en la matriz, se escribirán también en el certificado de título. En caso de venta ó hipoteca de un inmueble registrado, el vendedor firma un memorándum en el que se copian el contenido del certificado del título y las cargas ó arrendamientos que pesan sobre la propiedad, adjuntando á la vez el propio certificado en el caso de transferencia plena del inmueble. El jefe de la oficina expide al comprador un nuevo certificado de título, con referencia á la concesión primitiva y al memorándum de venta. Si se trata de arrendar un inmueble registrado, el propietario tendrá que redactar el contrato con referencia al certificado de título, siendo entendido que los arrendamientos posteriores á la inscripción de una hipoteca ú otro gravamen no tendrán valor respecto del acreedor sino en el caso de que él haya prestado su acuerdo antes de la inscripción. Para la transferencia ó cesión de un crédito hipotecario bastará el endoso al dorso del título y su inscripción en el registro. El propietario de un inmueble ó de cualquier derecho real inscripto en el registro, puede nombrar un mandatario ó procurador con facultad para vender, hipotecar, arrendar, etc., y ese nombramiento será registrado para que produzca sus efectos. Todo aquel que se considere con derechos sobre un inmueble puede oponerse al registro de cualquier acto. Deducida la oposición, el jefe del registro la notificará al interesado, quien podrá citar á su contradictor para que promueva sus gestiones ante el tribunal competente.

c) No se admitirán demandas reivindicatorias contra el propietario de un inmueble registrado. La presentación ante los tribunales del certificado de título constituye una excepción absoluta que hace imposible todo debate. Exceptúanse los casos en que el acreedor pide la ejecución de su deudor, en que el arrendador pide la expulsión de su arrendatario, en que la reivindicación se dirige contra el propietario inscripto por fraude ó contra sus causa-habientes, exceptuados los compradores y acreedores hipotecarios de buena fe, y finalmente, cuando la reivindicación dimana de un error de límites ó se promueve por un propietario que posee certificado de título anterior y debidamente registrado.

d) Toda persona privada de un inmueble ó de un derecho real por fraude, error ú omisión en el certificado de título ó en el registro matriz, puede demandar por daños y perjuicios al que ha aprovechado del fraude ó del error. Dicha acción prescribe á los seis años de consumado el despojo, cuyo término correrá para los incapaces desde el cese de la incapacidad. Es entendido, sin embargo, que el comprador ó el acreedor hipotecario de buena fe no podrán ser molestados, aun cuando se pruebe que su vendedor, deudor ó causante inscribiéronse en el registro por fraude ó que se incurrió en error al fijarse los límites. En caso de muerte, ausencia ó quiebra del demandado, la acción se promoverá contra la oficina de registro, al solo efecto de que la indemnización se pague del fondo de seguro. Las inscripciones fraudulentas están penadas con cuatro años de presidio como máximum.

Tal es en sustancia el admirable mecanismo del sistema Torréns, cuyas tendencias prácticas condensa en estas tres fórmulas Mr. Dain: organización de un procedimiento destinado á sanear los títulos, á fijar el asiento de la propiedad, á deslindarla, á consagrar de una manera irrevocable respecto de terceros, en un título público, los derechos del propietario; creación de un sistema de publicidad destinado á hacer conocer en todo momento y de una manera exacta la condición jurídica del inmueble y los derechos reales y cargas que lo gravan; movilización de la propiedad territorial con ayuda de medios destinados á asegurar la trasmisión rápida de los inmuebles, la constitución fácil de las hipotecas y su cesión por simple endoso.

Realízase el saneamiento de los títulos de una manera bien sencilla. Después de consumada la inscripción en el registro, la ley no reconoce otro dueño que el designado en el certificado, ni otros derechos reales que los que hayan sido inscriptos en el registro. Cualquier perjuicio que la inscripción cause á un tercero, privado de la propiedad ó de un derecho real por no haber concurrido al registro durante el término de los edictos, se resuelve desde entonces en acción personal contra el causante del perjuicio. Las reivindicaciones quedan, en consecuencia, proscriptas, y la propiedad queda asentada sobre bases inatacables, salvo el caso de inscripción fraudulenta. Pero aún en ese caso mismo, no cabe demanda

alguna contra el comprador ó el hipotecario de buena fe. La inscripción es facultativa, pues la ley se limita á crear el registro en la seguridad de que el interés de los propietarios y contratantes hará el resto de la obra. Pero una vez que se ha acudido al registro y que el inmueble está inscripto, ya la condición jurídica de ese inmueble queda exclusivamente regida por las anotaciones que resulten de la matriz y del certificado de título. El comprador de una finca ó el capitalista que desea colocar sus dineros en hipoteca, se entera de la condición del inmueble en breves minutos y sólo tiene que preocuparse de averiguar la identidad y la capacidad de su contratante. Es posible que en algunos casos la ley sancione injusticias, privando de sus derechos reales á propietarios y acreedores que no se hayan opuesto en tiempo á la inscripción. Pero ellas están contrabalanceadas por las enormes ventajas que ofrece el saneamiento de la propiedad territorial, aparte de que pueden reducirse mucho en una legislación bien combinada. Refiere Dain, que en Australia no se ha producido todavía el caso de que el tesoro público haya tenido que soportar déficit alguno por concepto de indemnización subsidiaria á los perjudicados. Agrega que el mismo fondo de seguros permanece casi intacto, por ser muy contadas las demandas. Según un resumen de las cuentas de la administración de la colonia Victoria, correspondientes al año 1871, el fondo de seguro alcanzaba en esos momentos á cuarenta mil libras esterlinas, y apenas se habían tenido que pagar indemnizaciones por valor de dos mil libras.

La movilización de la propiedad queda también facilitada en condiciones de asombrosa rapidez. El que desea vender remite su certificado de título y una declaración de transferencia al jefe del registro. En caso de vivir fuera del lugar en que tiene su asiento la oficina, la remisión puede hacerse por correo, previa autenticación de firmas. Con esos antecedentes á la vista, el jefe del registro otorga al comprador un nuevo certificado y practica á la vez el asiento respectivo en el libro matriz. El que desea hipotecar, sigue el mismo procedimiento, ó lo que es todavía mucho más sencillo, se limita á entregar el certificado de título en prenda al acreedor hipotecario. Es este último un procedimiento muy usado por los agricultores de Australia para proporcionarse dinero entre

una cosecha y otra, y que no admite riesgos desde que el inmueble sólo puede enajenarse mediante la presentación del certificado de título á la oficina. Sólo en los préstamos á largo plazo se acude á la oficina de registro, para que anote el gravamen en la matriz y en el certificado. Las transferencias del crédito hipotecario hácense por simple endoso que se inscribe también en la matriz y en el certificado. Ha ido mucho más allá todavía la legislación alemana. Todo propietario de la ciudad de Bremen puede transferir un inmueble en bonos hipotecarios representativos de su valor, que circulan y se trasmiten por simple endoso. El propietario que tiene una finca de 100,000 pesos, por ejemplo, concurre á la oficina territorial en demanda de cinco hipotecas de 20,000 pesos cada una. Esos bonos se numeran de 1 á 5, para fijar el orden de pago en caso de ejecución, y se hace constar en ellos, lo mismo que en el registro matriz, la condición jurídica del inmueble y los derechos reales que lo gravan. Cuando el propietario quiere hipotecar, endosa uno de esos bonos y queda cerrado el negocio en condiciones de perfecta seguridad para el acreedor, puesto que mientras no se devuelvan los bonos no pueden levantarse las hipotecas registradas. Afirma un comentarista que los propietarios de la ciudad de Bremen tienen la costumbre de convertir sus inmuebles en bonos y de guardar esos bonos en sus cajas hasta que llega la necesidad ó la conveniencia de endosarlos en la misma forma en que se endosa cualquier papel de comercio.

En 1880, el gobierno inglés pasó una circular á todos los gobernadores de las colonias australianas, pidiéndoles datos acerca del funcionamiento del sistema Torréns. Según expresa Ives Guyot en el «Journal des Economistes», de octubre de 1882, todos los gobernadores contestaron afirmando el completo éxito del sistema y sosteniendo que en la Australia del Sud es casi una casualidad encontrarse con un terreno que todavía no se encuentre registrado y al amparo de la ley. En Queensland, más de un 98 $^{0}/_{0}$ de la tierra estaba registrada á fines del año 1879. El jefe del registro de Victoria declaraba que hasta el año 1880 había inscripto títulos del valor de cinco libras hasta el de cien mil libras esterlinas y que ascendían en esa fecha las transacciones registradas á la enorme suma de 537,000. Aunque el sometimiento al registro es

completamente voluntario, como lo hemos dicho ya, en el comercio australiano ha echado raíces la costumbre de operar sobre propiedades inscriptas, y eso ha determinado el considerable movimiento que denuncian esas cifras. En 1879 se promovió una información encaminada á averiguar si convendría incorporar á la legislación inglesa el sistema que tan admirables resultados obtenía en las colonias de Australia. Sólo un argumento se hizo á la gran reforma: es difícil que los propietarios ingleses puedan producir sus títulos, á menos de provocar una liquidación penosa; el registro puede convenir y conviene á países nuevos, pero no á sociedades viejas como la inglesa. Un argumento bien pobre como se ve. ¿Acaso al país viejo no le conviene tanto como al nuevo sanear la propiedad? Otra debe ser la razón y así lo cree el citado economista. Roberto Torréns tuvo que luchar en Australia con la violenta oposición de los escribanos y procuradores. Parte de ahí también el movimiento en Inglaterra. El establecimiento del registro territorial tiene que arrancar una parte considerable de su clientela á los abogados, procuradores y á los escribanos. Pueden tranquilizarse sin embargo los que ya están comprometidos en la carrera, puesto que durante algunos años tendrán que intervenir en una activa liquidación de litigios latentes. Sólo después de producido el saneamiento de la propiedad, las carreras sin clientela quedarán desprestigiadas y la juventud estudiosa se encauzará por corrientes más útiles y beneficiosas. Es lo que ha ocurrido en Australia.

SU APLICACIÓN Á LA REPÚBLICA

Ese único argumento que oponen las preocupaciones de los países viejos á la aplicación del sistema Torréns, no puede tener cabida entre nosotros y nada impide en consecuencia, que el legislador oriental emplee y lleve hasta sus últimas consagraciones racionales el fecundo pensamiento inspirador de la ley de creación del registro de ventas de 1855. Del cuadro recapitulativo que contiene el anuario estadístico de 1901, resulta que en los diez y siete años transcurridos desde 1885 hasta 1901, los traspasos de la propiedad territorial anotados en los registros de venta de toda la

república, arrojan la suma de 341:331,000 pesos; y que los capitales dados en préstamo hipotecario en los quince años transcurridos desde 1887 hasta 1901, montan á 143:611,000 pesos. En conjunto, representa la propiedad territorial movilizada por ambos conceptos la enorme cifra de 485 millones de pesos. Es una base amplia de transacciones que puede ser duplicada y triplicada mediante un saneamiento eficaz de la propiedad que abarate los negocios y elimine todo peligro de reivindicaciones y de pleitos de cualquier género. Al concurso del capital local se agregaría entonces con toda seguridad el aporte valioso é ilimitado del capital europeo, que sería atraído á nuestras plazas por colocaciones remuneradoras y absolutamente seguras. Y se agregaría otra ventaja de valor inapreciable para el país: la formación gratuita del catastro, desde que todas las propiedades registradas tienen que mensurarse y todos los cambios realizados en las mismas propiedades tienen que anotarse en el registro.

Algunas modificaciones de detalle podrían y deberían introducirse útilmente en la ley Torréns. Habría conveniencia en exigir la confirmación del fallo de la oficina de registro por una de las salas del tribunal superior de justicia, cuando se tratara de la primera inscripción de un inmueble, á efecto de rodear ese acto inicial de las más grandes seguridades. El plazo de los edictos debería tener el mínimum de seis meses, que rige en algunas colonias australianas, como medio de ofrecer la mayor amplitud á las oposiciones. Claro está que ese plazo que en los casos de títulos dudosos, habría que extender considerablemente á dos ó tres años, es relativo á la primera inscripción, puesto que una vez amparado el inmueble por la ley, las transferencias de dominio y la constatación de derechos reales sólo requieren el consentimiento escrito, la autenticación de firmas y las anotaciones en el registro matriz y en el certificado de título. Y finalmente, habría necesidad de suprimir la responsabilidad del erario público, en los casos de lesión de los derechos de un tercero. Aun cuando la experiencia de la Australia no registra un solo caso en que esa responsabilidad se haya hecho efectiva y hasta demuestra que son rarísimas las acciones contra el fondo del seguro, no hay para qué exponer al estado á responsabilidades que en alguna oportunidad podrían hacerse efectivas.

Varias veces hemos sostenido en los ANALES DE LA UNIVERSIDAD y en los columnas de la prensa diaria, la necesidad de incorporar, en sus lineamientos fundamenta'es, el registro Torréns á nuestra legislación territorial. La misma idea ha sido más tarde extensamente estudiada por el doctor Alberto Márquez en su importante tesis para optar al grado de doctor en jurisprudencia, y por el doctor Gonzalo Ramírez en un notable informe que produjo ante el congreso ganadero-agrícola que celebró la Asociación Rural del Uruguay á mediados del año 1895. Las conclusiones de dichos trabajos y del que nosotros habíamos publicado anteriormente en los ANALES DE LA UNIVERSIDAD, se armonizan en todos los puntos fundamentales, menos en el relativo al carácter voluntario ú obligatorio del registro. En nuestro concepto, el registro debería ser facultativo, y así seguimos opinando, persuadidos de que en la coexistencia del registro y de la legislación común estriba á la vez que el éxito tranquilo del plan, la facilidad de su sanción por la asamblea. Según la base 3.ª del proyecto de declaración propuesto por el doctor Ramírez «Es obligatorio la presentación de los títulos de propiedad dentro de un plazo que se fijará con carácter perentorio y debe tratarse de asegurar el cumplimiento de esa obligación por medio de sanciones que la hagan ineludible. Entre esas sanciones pueden figurar las siguientes: pasado el término dentro del cual debe practicarse la presentación de los títulos, no se admitirán éstos en ninguna oficina pública ni en juicio, si no se presenta la constancia auténtica de haberse verificado su inscripción. Tampoco autorizarán los escribanos escrituras de transferencia de dominio sobre bienes raíces, de constitución de gravámenes sobre las mismas, ni contrato de arrendamiento, sin obtener previamente igual constancia respecto á los títulos de las propiedades sobre que recaen los mencionados actos jurídicos. Si el que practica actos de enajenación constituye gravámenes hipotecarios ó celebra contratos de arrendamiento, sólo invoca derechos posesorios, tendrá obligación de presentar constancia auténtica de que sus derechos posesorios están inscriptos».

Está poco saneada la propiedad entre nostros. Prescindiendo de los vicios comunes á todos los países, por defectos de forma ó de fondo deslizados en el traspaso de los derechos, reconoce la pro-

piedad en la república la enormidad de *treinta fuentes* diferentes, según la prolija enumeración de la citada tesis del doctor Márquez. Donaciones, ventas, mercedes y prescripciones procedentes del dominio español; permisos, donaciones y enajenaciones de las Provincias Unidas del Río de la Plata; permisos y donaciones de Artigas, confirmaciones, enajenaciones y bandos de origen portugués; donaciones y enajenaciones hechas por los brasileños; donaciones y enajenaciones del gobierno provincial; enajenaciones, donaciones, prescripciones y leyes especiales del gobierno nacional. Muchos de los defectos que emanan de la titulación y de sus traspasos sucesivos han escapado hasta ahora á los debates forenses por desidia ó abandono de los que podrían hacer valer mejores derechos. Pero es claro que el día en que la ley hiciera obligatorio el saneamiento de los títulos, todos los pleitos se plantearían y una parte considerable de la población quedaría revolucionada. Lo más grave es que algunos de los vicios desaparecen por el solo trascurso del tiempo dentro de nuestra legislación actual, mientras que acometiéndose la reforma territorial con carácter obligatorio, el propietario tendría que publicar inmediatamente los defectos de su título y que precipitar demandas que de otro modo no se promoverían. Para salvar todos estos inconvenientes es necesario que la presentación al registro territorial sea completamente facultativa. El sistema de saneamiento debe coexistir, en consecuencia, con la actual legislación, que es en definitiva lo que se ha hecho en Australia y otros países. El propietario que no quiera sanear sus títulos, no concurre al registro; pero una vez que cualquier propiedad ha sido saneada, ya esa propiedad queda sujeta exclusivamente al registro y respecto de ella sólo tendrán existencia los derechos reales que figuran en la matriz y en el certificado del título. Se concilian así todas las dificultades, sin que por eso pueda decirse que el sistema Torréns pierde su eficacia, porque aun cuando la ley declare voluntaria la inscripción, en la práctica ejercerán siempre una gran presión los vendedores y los colocadores de dinero para que la inscripción se realice. Se comprende en efecto que una propiedad saneada tiene que obtener un precio más alto en caso de venta ó un interés más bajo en caso de hipoteca, que otra que esté sin sanear, y eso bastará para que quede asegurado el éxito de la reforma.

Para que el registro de la propiedad territorial resulte verdaderamente eficaz, es necesario dictar de una vez por todas la ley de tierras públicas prometida hace treinta años por el artículo del código civil que transcribimos en seguida: « El estado, respecto de los bienes susceptibles de propiedad privada, los establecimientos públicos y corporaciones quedan sujetos á las mismas prescripciones que los particulares y pueden oponerlas como ellos. Sin embargo, los requisitos para la prescripción de las tierras públicas serán objeto de una ley especial. El poseedor actual de un campo ú otro terreno que ha poseído por sí ó por sus causantes desde el año 1795 inclusive, constando esa posesión por documento público ó auténtico, estará en todos los casos al abrigo de las pretensiones del fisco.»

Al discutirse este tema importantísimo en el congreso ganadero agrícola de marzo de 1895, surgieron las tres siguientes proposiciones: una de los doctores Berinduague, Martín C. Martínez, Rodríguez Larreta, Pérez Martínez y señores Alonso, Cordero y J. B. Martínez, por la que se estimula la acción de los poderes públicos, á fin de que se dicte una ley que declare que la prescripción de las tierras fiscales debe regirse por las mismas disposiciones que la ley establece en cuanto á la prescripción entre particulares, adoptándose las medidas necesarias para que los propietarios ó poseedores que sean favorecidos por esta ley se presenten solicitando á su costa la mensura y escrituración. Otra del doctor Angel Floro Costa, según la cual la confección de una ley sobre tierras fiscales debe tener por base científica el catastro geométrico y parcelario, única operación que en concepto del autor del proyecto, proporcionará al estado medios prácticos de conocer sus dominios territoriales, elementos de juicio para poder hacer liberalidades á los poseedores y ocupantes, consultando la equidad y el mutuo interés de ellos y del fisco, recursos para llevar á cabo la reforma militar, arraigando al suelo natal á millares de ciudadanos que hoy viven del presupuesto, medios para regularizar la contribución directa y la percepción del impuesto, poder establecer el registro de saneamiento de la titulación de la propiedad fundaria, colonizar y traer inmigración, fundar bancos agrícolas con la cooperación del estado, mejorar la vialidad departamental y construir

edificios públicos con el producto de una parte de las tierras. Y otra finalmente del doctor Alberto A. Márquez, que establece que en lo sucesivo no se admitirán denuncias para la enajenación de las tierras fiscales, á fin de conservar las existentes como capital sufragante de los gastos que demandará el catastro de la república, cuya operación se realizará después de dictarse una ley de tierras que tenga en cuenta la buena ó mala fe del poseedor, la duración de la posesión, etc., como medio de acordar derechos á los poseedores legítimos y dirimir los conflictos que surgirán de las operaciones catastrales entre el derecho ó interés del fisco y el derecho ó interés del poseedor. Después de un ligero debate, aprobó el congreso la primera de esas tres proposiciones y dictó una complementaria declarando que es conveniente que se dicte una ley de tierras públicas, de conformidad con la promesa hecha en el ya citado artículo 1168 del código civil.

Surgieron, como se ve, en el seno del congreso ganadero-agrícola, dos tendencias antagónicas: la que constituye las tierras fiscales en fuente de grandes recursos para el estado y la que considera que el poseedor de cierto número de años debe ser declarado propietario, sin otro desembolso que el de los gastos de mensura y escrituración de la tierra que posee. Esas tendencias tenían dividida la opinión antes del congreso y la tienen dividida hoy mismo, pudiendo atribuirse al antagonismo que existe entre ellas, la demora, aparentemente inexplicable, en cumplirse la promesa contenida en el código civil. Entre las dos soluciones, no es ni puede ser dudosa la elección, en nuestro concepto. Todos los que hayan ocupado por sí ó sus causantes un campo fiscal por más de treinta años, son dueños de ese campo, y así debe declararlo la ley interesada en dar estabilidad á la propiedad, en poner término á incertidumbres y temores que deprecian la tierra y rebajan también el rendimiento de los impuestos. A los que afirman que el estado renunciaría por esa solución á una importante fuente de recursos, á casi todas las tierras fiscales, desde que tienen que ser raros los que no cuenten una posesión de treinta años, les contestaremos que semejante pérdida quedaría ampliamente compensada por las ventajas que ofrece la consagración del derecho de propiedad, la seguridad de que nadie va á perturbar al poseedor. Entre esas ven-

tajas se destacarían, sin duda alguna, la inmediata valorización de la propiedad y el crecimiento de la contribución inmobiliaria, desde que valorizándose los campos sube también el impuesto. La solución contraria, la que tiende á salvar los derechos del fisco, oprimiendo fuertemente al poseedor, aparte de ser una solución dura, que prescinde en beneficio del estado de un principio de tan alto interés público como la prescripción, promovería una revolución social en nuestro país, dados los defectos de la titulación de que ya hablamos y el sinnúmero de cuestiones que habría que promover. Ha llegado á calcularse en mil leguas la parte de territorio que pertenece al fisco. Es exagerada la cifra, pero aun con todas las rebajas que se considere conveniente introducir, ¡qué enormidad de pleitos á entablar, cuántos millares de familias arrojadas á los caminos por la avaricia del fisco y de los intermediarios de que él se valiera!

Como transacción entre las dos tendencias, podría acordarse á lo sumo un pequeño porcentaje á favor de obras públicas, del cinco al doce ó quince por ciento del valor de las tierras ó fracciones de tierras fiscales que se escriturasen á los poseedores. Los que han poseído, por ejemplo, por espacio de ochenta á cien años pagarían el 5 %. Los que tienen 60 á 80 años de posesión, abonarían el 8 %. Los que cuentan de 40 á 60, pagarían el 10 %. Y los que sólo tienen á su favor de 30 á 40 años abonarían el 15 %. En cuanto á los que no hayan poseído por sí ó sus causantes durante treinta años, desde que no serían dueños aun en el caso de que las tierras resultaran particulares, quedarían fuera de la ley de prescripción, sin perjuicio de entrarse en arreglos equitativos, desde que el fisco es el principal interesado en que la propiedad se consolide. Agregaremos que tanto el pequeño porcentaje de las tierras prescriptas, como la cuota de venta para las que no contaran treinta años de posesión, deberían adjudicarse á las juntas económico-administrativas de los respectivos departamentos, para ser aplicados exclusivamente á escuelas, caminos y puentes, obteniéndose por ese medio dos ventajas : dar un buen destino á las sumas é interesar el celo de las autoridades departamentales para conseguir que los poseedores consoliden su propiedad en provecho de ellos y en provecho del país.

BASES PARA UN PROYECTO

Dando forma á las ideas fundamentales que hemos desarrollado, redactamos hace algunos años las siguientes bases, que deberían completarse en caso de acogida favorable, y que á indicación nuestra fueron presentadas á la cámara de diputados por el señor Setembrino Pereda. Las reproducimos á título de resumen de las ventajas prácticas del sistema:

« Artículo 1.º Créase una oficina de registro de la propiedad territorial que estará á cargo de un abogado como jefe registrador, que tenga por lo menos diez años de ejercicio profesional, de un escribano actuario y de un agrimensor. Dichos funcionarios serán nombrados por el tribunal pleno, con aprobación del senado, y gozarán del sueldo que fije la ley de presupuesto». Son indispensables los tres funcionarios que exige este artículo. El abogado para realizar el examen de los títulos de propiedad y dirigir el procedimiento. El escribano actuario para dar autenticidad á las anotaciones y ayudar también con su práctica al jefe registrador. Y el agrimensor para ordenar y examinar los planos y extraer las copias que deben entregarse á los interesados. En cuanto al procedimiento de elección, parécenos que es el más indicado para que el personal sea bien seleccionado. Ofrece el tribunal pleno garantías de alta imparcialidad, y esas garantías se duplican dándole intervención á la cámara de senadores, que sólo prestará su aprobación cuando los funcionarios propuestos estén realmente á la altura de la misión delicadísima que van á desempeñar.

« Art. 2.º Todo propietario que quiera sanear y registrar su propiedad, presentará ante la oficina de registro el título que acredite sus derechos y un plano aprobado por el departamento de ingenieros, de acuerdo con una escala uniforme que determinarán los reglamentos especiales». Por este segundo artículo se declara facultativa la presentación á la oficina de registro territorial. Ya hemos dicho, ocupándonos del mismo tema, que el éxito de la reforma estriba precisamente en que no se declare obligatorio el registro. Hay muchos títulos viciosos que se perfeccionan por el solo transcurso del tiempo, y es claro que si la ley impusiera á

todo el mundo la obligación de comparecer ante el registro, surgirían pleitos que es conveniente no precipitar. Ya se encargarán las diferencias de precio y el interés de los compradores y colocadores de dinero de imponer el registro al propietario. Un título saneado con respecto al cual no existen otros derechos reales que los que resultan de los libros de la oficina territorial, vale inmensamente más, en todo sentido, que otro título que puede tener vicios ocultos, que puede dar origen en cualquier momento á demandas reivindicatorias ó acciones de mejor derecho. Y eso basta y sobra para asegurar la eficacia de la reforma. El sistema Torréns, con ser enteramente voluntario en Australia, se generalizó tan rápidamente, que á los pocos años de implantado rara era la propiedad que no figuraba en el registro.

« Art. 3.° Presentados los títulos á la oficina de registro, si el jefe registrador los encuentra en forma ordenará que se publiquen edictos con término de seis meses, emplazando á todos los que se consideren con derecho al inmueble que se pretende registrar. Si dentro del término de los edictos no surge oposición, el registrador, previa audiencia de los fiscales de lo civil y de hacienda, fallará mandando que se practique el registro en un libro matriz que tendrá dos índices, uno por propietarios y otro por ubicación de inmuebles. Su sentencia deberá ser confirmada por el tribunal de turno, al que se pasarán todos los antecedentes». Pueden juzgarse exageradas las garantías que prescribe este artículo. Pero dada la importancia del registro, dado el hecho de que una vez anotado el inmueble en el libro matriz, no existen otros derechos reales que los que constan del registro, es necesario y conveniente, tratándose de ensayos de reforma, rodear el procedimiento de las más amplias garantías, dando intervención á los fiscales de lo civil y de hacienda y al tribunal de turno. De esa manera no quedarán dudas acerca de la bondad de la inscripción.

«Art. 4.° Practicado el registro en el libro matriz, el registrador archivará el título y plano presentados y expedirá al interesado un certificado que contenga copia del plano y la constancia ó declaración del dominio. Desde ese instante, el inmueble queda exclusivamente regido por lo que resulte del libro matriz, de tal manera que sólo valdrán los derechos registrados y no podrá gravarse ó

6

pasar por cualquier título á otras personas, sino por intermedio de la oficina de registro territorial, que en caso de traspaso archivará el certificado primitivo y expedirá otro nuevo al adquirente, y en caso de hipoteca practicará las anotaciones necesarias en el libro matriz y en el certificado y dará al acreedor un certificado especial que le servirá de título para hacer efectivo su crédito ante la justicia ordinaria». Las disposiciones de este artículo condensan las ventajas inapreciables del registro de saneamiento. Después de la inscripción, no tienen ya para qué circular los expedientes que hoy sirven de título. Lo que vale es el asiento del libro matriz y basta al propietario un certificado de ese asiento y una copia del plano, pudiendo en consecuencia archivarse el título primitivo como curiosidad histórica y nada más. Los movimientos del dominio posteriores á la inscripción del inmueble, tienen que hacerse por intermedio de la oficina territorial y es natural que así suceda. Es voluntaria la inscripción; pero una vez aceptada por el propietario, ya el inmueble queda vinculado al registro y no puede prescindirse de él para ningún gravamen ó ningún acto de traspaso. El día en que el dueño del certificado quiera vender, comparecen vendedor y comprador á la oficina y allí se anota la venta y se extiende un certificado al comprador. Si ha muerto el dueño del certificado, á la oficina deberán concurrir también los herederos que hayan justificado su carácter ante los tribunales y allí se expedirá á cada uno su certificado correspondiente. Si es una hipoteca lo que se desea realizar, la misma oficina la anotará en el libro y en el certificado y dará su título al acreedor. En Alemania se ha perfeccionado de tal manera la movilización de la propiedad, que á solicitud del propietario, la oficina fracciona el inmueble en varios certificados que pueden endosarse. Es una reforma digna también de estudio.

«Art. 5.º Cuando el registrador encuentre vicios ó deficiencias en los títulos antes de la publicación de los edictos y su fallo denegatorio del registro fuere confirmado por el tribunal de turno, quedará suspendido el procedimiento hasta que el interesado subsane los vicios ó defectos señalados. Si los vicios ó defectos resultaran después de publicados los edictos, como consecuencia de la oposición deducida por terceros perjudicados, mandará el

registrador que la contienda pase á los jueces que deben resolverla». No necesitan comentario las disposiciones de este artículo. Hállanse destinadas á garantizar la bondad de las inscripciones y á dar á la justicia ordinaria la jurisdicción que legalmente le corresponde.

«Art. 6.º Todas las tierras ó fracciones de tierras fiscales, cuya posesión por particulares exceda de treinta años, podrán registrarse, comprobándose previamente el extremo de la prescripción en la forma que determine la ley de tierras públicas». Como lo hemos dicho, la ley de prescripción de tierras fiscales es un complemento necesario de la reforma de nuestra titulación territorial. Raro es el título, sobre todo de campos, que no requiera ese complemento, á causa de la poca prolijidad de las mensuras que se practicaban hace medio siglo á todo lo que daba el galope de los caballos.

«Art. 7.º En las tramitaciones á que dé lugar el registro de la propiedad, no se devengarán costas. Sólo se cobrará un derecho estrictamente indispensable para cubrir el presupuesto de la oficina, y ese derecho en ningún caso excederá de diez pesos por cada título registrado». Para que sea amplia y rápida la reforma de nuestra titulación, es indispensable que el estado no busque en ella una fuente de recursos. Apenas debe exigirse á los propietarios lo estrictamente indispensable para que la oficina de tierras no represente una carga fiscal, y esto se obtendrá sin esfuerzos desde el primer día de su funcionamiento, dadas las enormes ventajas que el saneamiento ofrecerá á todo el mundo.

CAPITULO XIII

Legislación de ferrocarriles

DOS SISTEMAS ENSAYADOS

Dos leyes de carácter general han dictado nuestras asambleas en materia de ferrocarriles. La primera de ellas, que es del año 1884, estableció la red principal, con ayuda de estos seis troncos y ramales perfectamente combinados del doble punto de vista comercial y estratégico: línea del central, desde Montevideo hasta el pueblo fronterizo de Rivera, con un ramal desde el Paso de los Toros en el río Negro hasta Paysandú y Salto; línea de Montevideo á la ciudad de la Colonia; línea del Oeste, desde la estación 25 de Agosto al Carmelo y Nueva Palmira, con un ramal á Mercedes; línea del Nordeste, desde Montevideo á Artigas, con un ramal á Treinta y Tres; línea del Este, desde Montevideo á la laguna Merim; línea del Salto á Santa Rosa, con un ramal desde la isla Cabello á San Eugenio. Estableció además que la distancia entre los costados interiores de los rieles sería siempre de un metro cuarenta y cuatro centímetros á un metro cuarenta y cinco centímetros; que las empresas no podrían oponerse al empalme de las líneas; que estarían obligadas á compartir el uso de sus estaciones, mediante el precio y demás condiciones de comunidad que se pactarían de común acuerdo; que cuando se unieran en un punto dos ó más líneas construídas por diferentes empresas, cada una podría traficar libremente y hacer correr sus vagones y carruajes por la vía de la otra, pagando servidumbre con arreglo á lo que ellas mismas pactaren ó en defecto de pacto, determinaren

los árbitros, todo lo cual deberá entenderse sin perjuicio del servicio regular de la empresa propietaria del camino. El poder ejecutivo podría intervenir en las tarifas, á efecto de rebajarlas, después de oída la empresa respectiva, siempre que las utilidades excedieran del doce por ciento anual sobre el capital invertido. La nación afectaba el cincuenta por ciento de la contribución directa á la garantía de un mínimum de interés del siete por ciento del valor de cada kilómetro de vía pronto y abierto al servicio público, sobre las siguientes bases: el costo kilométrico no excedería de cinco mil libras esterlinas á los efectos de la garantía; la garantía sólo principiaría á correr en secciones no menores de cincuenta kilómetros; las sumas anticipadas por el erario público serían reembolsadas con los sobrantes del ocho por ciento de rendimiento neto que obtuviesen las empresas; se computarían como rendimiento neto todas las mejoras de la línea no comprendidas en los proyectos primitivos, salvo que se hicieran de acuerdo con el poder ejecutivo y á expensas de capitales nuevamente introducidos; las empresas podrían renunciar á la garantía toda vez que el rendimiento neto no excediese del cuatro por ciento, quedando exentas en tal caso de reintegrar las cantidades ya anticipadas por la nación. Transcurridos veinticinco años de explotación, podría el estado expropiar para su uso las líneas férreas, pagando el precio de tasación y un veinte por ciento de beneficio. Las garantías y privilegios de la concesión durarían cuarenta años.

Introdujo modificaciones esenciales en nuestro régimen ferrocarrilero la segunda ley, que es del año 1888. Amplió el trazado, estableciendo una línea del Durazno á Trinidad, con empalme en la línea del central; otra línea á la frontera en dirección al camino de Bagé, con empalme en la línea del Nordeste sobre las puntas del Yi; una tercera línea de Pando á Minas, con empalme en la línea del ferrocarril del Nordeste; y agregó que en el caso de que las líneas de Montevideo á la Colonia y la del Oeste hasta el Carmelo y Nueva Palmira fueran construídas por la nación, el tronco central partiría de Montevideo á Mercedes é Independencia, y tendría tres ramales, uno del Rosario á la Colonia, otro del Perdido al Carmelo, y otro de Dolores á San Salvador. Estableció que las líneas comprendidas en el trayecto general, que no hubiesen sido

concedidas hasta entonces, podrían construirse por cuenta de la nación ó mediante concesión á empresas particulares, y que por uno ú otro procedimiento podría también abordarse la construcción de ferrocarriles locales, de trocha angosta, ó de trocha ancha, de costo no superior á tres mil libras esterlinas por kilómetro, incluyendo tren rodante, estaciones y telégrafos, destinados á ligar y poner en comunicación directa los centros rurales unos con otros y con la capital. Mantuvo la misma ley, con relación á las líneas del trazado, la garantía del siete por ciento sobre el costo máximo de cinco mil libras por kilómetro durante el plazo de treinta y tres años; pero agregó que si por dificultades especiales del trayecto, el costo real de la vía fuere mayor, el poder ejecutivo fijaría el tanto por ciento de garantía proporcionalmente sobre el valor legal del kilómetro, que en ningún caso podría exceder de siete mil libras esterlinas, y lo haría de modo que la suma total á satisfacer fuese siempre equivalente al siete por ciento sobre cinco mil libras. Para el pago de los ferrocarriles que resolviera construir el poder ejecutivo, se autorizaba la emisión de bonos de ferrocarriles con un servicio de 6 % de interés y 1 % de amortización, no pudiendo exceder su costo del límite fijado á las líneas concedidas. Los bonos podrían negociarse por el poder ejecutivo á fin de ser aplicado su importe al pago de las obras, ó entregarse al constructor á un tipo no inferior al 85 % de su valor nominal. Dispone también la ley: que en adelante no se otorgará concesión alguna sino á condición de que la línea pase á ser propiedad del estado, sin remuneración alguna á los noventa años de su otorgamiento; que en todo contrato de concesión se estipulará la tarifa máxima de los precios que la empresa podrá cobrar al público; que el poder ejecutivo podrá exigir la reducción de las tarifas é intervenir en su formación, una vez que el ferrocarril produzca más del 8 %, limitándose en tal caso su acción al exceso que correspondería al erario público por concepto de reembolso de la garantía; que la construcción de los ferrocarriles del estado será materia de licitación, con la sola excepción de las líneas ya concedidas á particulares y cuyos concesionarios conviniesen, á solicitud del gobierno, en construirlas por cuenta de la nación; que las tarifas de las líneas oficiales serían anualmente formadas por el poder ejecutivo y sometidas á la aprobación de la asamblea.

Antes de la sanción de estas leyes fueron concedidas varias líneas sobre la base de la garantía de un mínimum de interés. Entre ellas figuran el ferrocarril central del Uruguay, el ferrocarril á Higueritas y el ferrocarril Noroeste del Salto al Cuareim en la frontera brasileña. Fué concedido el primero en 1865 y 1866. Debería arrancar la línea desde la plaza de Artola ú otro punto conveniente hasta el Durazno, con facultad de prolongarla á la frontera; el estado prestaba su garantía del siete por ciento durante cuarenta años, sobre el precio de diez mil libras esterlinas por cada milla inglesa, y además se suscribía á cinco mil acciones de la compañía; en materia de tarifas se limitaba la intervención del gobierno al caso en que las utilidades líquidas de la compañía excediesen del 16 %. En el año 1877, se consumó un arreglo en virtud del cual la empresa renunciaba á la garantía de intereses y el estado se comprometía á ceder para que fuesen destruídas por el fuego las acciones con que se había suscrito, á prestar una ayuda ó subvención de veinticinco mil pesos anuales durante el plazo de diez años y á chancelar las garantías vencidas mediante títulos de deuda al 4 % de interés anual y 2 % de amortización acumulativa por valor de un millón de pesos nominales. Dos años después, se dictó una ley autorizando la prolongación de la vía desde el Yi hasta el río Negro, mediante el pago de quinientas libras esterlinas por milla, pagaderas en títulos de la deuda « Fomento de ferrocarriles » de 4 % de interés, que la empresa tendría que amortizar con el excedente del 8 % de toda la línea. El ferrocarril á Higueritas, cuya primera sección de 25 de Agosto á San José fué inaugurada en 1876, se organizó también mediante la garantía del siete por ciento sobre el precio de diez mil libras esterlinas por milla. En el año 1883, se realizó un convenio de renuncia de la garantía, obligándose el estado á entregar á título de garantías vencidas y de compensación la suma de sete cientos mil pesos nominales en bonos de 4 % de interés y 2 % de amortización acumulativa y á propuestas. El ferrocarril Noroeste, que va del Salto al Cuareim, fué concedido en las mismas condiciones que el central, hasta el año 1881 en que la empresa renunció á la garantía de la parte de línea construída desde el Salto hasta la estación Yacuy, 97 1/2 kilómetros, pagando el es-

tado á título de garantías atrasadas, compensaciones y relevación del compromiso de tomar cierto número de acciones, la cantidad de 1:800,000 pesos nominales en títulos de 4 % de interés y 2 % de amortización.

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO

Pueden caracterizarse así las tendencias fundamentales de las leyes que hemos extractado: el estado se reserva el derecho de hacer el trazado general de los ferrocarriles; las líneas pueden ser construídas por cuenta del estado ó de empresas concesionarias garantidas; la intervención gubernativa en materia de tarifas sólo procede una vez que las utilidades de la empresa excedan del 8 % según la ley de 1888, del 12 % según la ley de 1884 y del 16 % según el contrato del ferrocarril central del Uruguay. No hay ni puede haber cuestión acerca del primer punto.

Han procedido con mucha sensatez los legisladores orientales al determinar sobre el mapa de la república la red ferrocarrilera. Dentro del sistema vigente de la garantía, salta á los ojos que el estado no debe ni puede comprometer su responsabilidad en favor de líneas concurrentes ó de empresas mal inspiradas que tiendan sus rieles en zonas sin porvenir alguno. Pero aun prescindiendo de esa circunstancia, desde que cada ferrocarril envuelve un monopolio, es indiscutible el derecho del legislador á exigir que las líneas sigan la dirección que más convenga á los intereses generales del país. Nuestra red, da plena satisfacción á las exigencias de la industria, del comercio y de la defensa nacional y permite, gracias á la uniformidad de trochas y á la servidumbre de vías, la rápida y fácil circulación en todas las direcciones. Faltan todavía las líneas económicas, los ferrocarriles rurales, encargados de facilitar el acceso á las estaciones, abriendo salida rápida y barata á todas las zonas que puedan ser servidas por los grandes troncos. Ya hay iniciativas en ese sentido, que no tardarán en generalizarse. Las otras dos tendencias de las leyes extractadas, están lejos de ser igualmente indiscutibles.

La construcción de ferrocarriles por cuenta del erario público tenía que producir y produjo entre nosotros deplorables resulta-

dos. Desde el primer momento se comprendió que la intervención del estado sería acompañada de una gran suba en el precio kilométrico, y se dejó un fuerte margen con ese objeto, aunque ocultándolo de una manera tan completa, que nadie se dió cuenta de su existencia, ni mucho menos de su gravedad. La ley de 1884 acordó la garantía del 7 % sobre el costo máximo de cinco mil libras esterlinas por kilómetro, y la de 1888 agregó que cuando el costo real excediera de ese precio, el poder ejecutivo fijaría el tanto por ciento de garantía proporcionalmente al valor legal, que en ningún caso podría exceder de siete mil libras, pero de modo que la suma total á satisfacerse fuera siempre equivalente al siete por ciento sobre cinco mil libras. Carecía de importancia esa disposición tratándose de ferrocarriles concedidos. Desde que en definitiva el erario público sólo tenía que pagar el siete por ciento sobre cinco mil libras, si la línea, en vez de costar cinco mil libras, costaba siete mil, el accionista recibiría un interés menor, sin que el estado se perjudicase en un solo centésimo. Pero otro artículo de la misma ley de 1888, estableció que en las líneas construídas por cuenta del estado, el máximum del costo kilométrico se determinaría por los estudios técnicos de las oficinas competentes, no pudiendo exceder del determinado para los ferrocarriles concedidos. ¿Cuál era el máximum de costo para los ferrocarriles concedidos? Siete mil libras esterlinas por kilómetro. Pues bien, sobre esa base absolutamente inocua, tratándose de concesiones, podía llevarse una carga abrumadora al tesoro público. Suponiendo que el kilómetro representara ese costo y que el pago se practicase mediante bonos aforados al 85 % de su valor, cada kilómetro de línea vendría á representar en títulos 8,050 libras con un servicio de interés de 483 libras al año, en vez de las 350 libras que como máximum de garantía establecía la ley. Nada de eso se vió al tiempo del examen de la ley, ni preocupó por consiguiente á la asamblea, que sólo tenía en vista las seguridades amplias que se le daban de que el costo de los ferrocarriles oficiales sería inferior al máximum de cinco mil libras fijado á los concesionarios. Léanse en efecto los siguientes párrafos del mensaje gubernativo de 5 de enero de 1888, comentando la ley de ferrocarriles:

«La opinión casi unánime de todos los autores, en los países

nuevos como el nuestro, donde los ferrocarriles son causa creadora de la población y del comercio que mientras no nacen y se forman no pueden alimentar la vida de aquellas empresas, allí donde el estado tiene que garantir y pagar fuertes interes á los capitales empleados en ferrocarriles, para hacer posible su construcción, el criterio aconsejado por la razón y aceptado por la absoluta mayoría de las naciones que se encuentran en el caso de la nuestra, es el de construir ferrocarriles por cuenta del estado, por medio de empréstitos, cuyo interés y amortización se paga con lo mismo y aun con menos de lo que en razón de garantía hubiera sido necesario pagar á una empresa particular. Así por ejemplo, nuestra ley de ferrocarriles garante á las empresas constructoras el 7 % sobre el capital empleado á razón de cinco mil libras esterlinas por kilómetro y por el término de cuarenta años. Mientras que el estado puede construir hoy por su cuenta las líneas que quiera, emitiendo títulos de 6 % de interés y 1 % de amortización, garantidos por las mismas líneas, de colocación segura y ventajosa. Esos títulos no se colocarían á la par, por ahora al menos, lo que haría que su depreciación aumentase el costo de la vía; pero este exceso estaría compensado por el menor costo real de la misma; en vez de ser de cinco mil libras esterlinas el kilómetro, no sería nunca mayor de cuatro mil á cuatro mil quinientas libras esterlinas, según lo demuestran las diversas propuestas que en ese sentido y en esas condiciones ha recibido el gobierno. Con ese servicio de interés y amortización, igual al de la garantía que hoy paga el estado, los títulos emitidos quedarían amortizados á los treinta y tres años; es decir que da una economía de siete años de servicio de garantía sobre el sistema actual. Pero con esta otra ventaja más decisiva: que los ferrocarriles serían desde el primer día propiedad del estado, que podría enajenarlos ó explotarlos, según lo entendiera más conveniente, mientras que por el sistema actual paga ese mismo 7 % durante cuarenta años, para que al cabo de ese tiempo los ferrocarriles queden de propiedad de las empresas constructoras».

¿Cumpliéronse tan halagadoras promesas? Al año siguiente de sancionada la ley, en febrero de 1889, el poder ejecutivo celebró el contrato de construcción, por cuenta del estado, del ferrocarril

del oeste, cuyo tronco principal iría de Montevideo á la Colonia, con ramales á Palmira, Carmelo y Perdido, en una extensión total de 563 kilómetros, rigiendo el precio uniforme de seis mil libras esterlinas oro por kilómetro, pagaderos en bonos de ferrocarriles aforados al 85 % de su valor nominal. Quiere decir que el estado tenía que entregar 6,900 libras nominales de 6 % de interés y 1 % de amortización, en vez del 7 % sobre el máximum de cinco mil libras acordado á las empresas concesionarios. Es enorme, como se ve, la diferencia con los cálculos que registra el mensaje. Un día después de firmado el contrato, los concesionarios enajenaron sus derechos mediante un beneficio de ciento cuarenta mil libras esterlinas al contado y alrededor de tres mil pesos por cada uno de los kilómetros de la extensa línea contratada. Envióse copia del contrato á Baring Brothers, que eran los encargados de la emisión de los bonos de ferrocarriles, y recién entonces pudo darse cuenta la asamblea de la ingeniosa combinación de que se había echado mano para elevar el costo de los ferrocarriles construídos por la nación. Los abogados de la gran casa inglesa, sostuvieron que si bien es cierto que la ley de 1888 autoriza al gobierno á contratar sobre la base de un precio máximo de siete mil libras, debía entenderse mientras no fueran aclaradas sus cláusulas, que el servicio de los bonos no podría exceder del siete por ciento sobre cinco mil libras, exactamente como si se tratara de líneas particulares. Tuvo entonces el poder ejecutivo que recurrir á la asamblea en demanda de la aclaración pedida.

La comisión de fomento de la cámara de diputados, á cuyo estudio pasó el mensaje del ejecutivo y el proyecto aclaratorio, produjo un dictamen muy ilustrativo que hizo opinión en la asamblea y dió lugar á una derogación parcial de la ley de 1888. Decía en su informe que el principal argumento que había invocado el poder ejecutivo en favor del sistema de construcción de ferrocarriles por cuenta del estado al tiempo de sancionarse la ley de 1888, era que el servicio de los bonos se pagaría *con lo mismo y aún con menos de lo que por razón de garantía hubiera sido necesario pagar á una empresa particular*. Según el mensaje tenía el poder ejecutivo en su poder propuestas de construcción por cuatro y cuatro mil quinientas libras esterlinas cada kilómetro. Entretanto,

agregaba la comisión, el contrato que ha celebrado el poder ejecutivo, sacrifica al estado, desacredita el nuevo sistema y hace mil veces preferible el que adoptó la ley de 1884. Establece en efecto un precio uniforme de 6,000 libras por kilómetro é impone además al estado la obligación de suministrar terreno para la estación central de Montevideo. El precio debe abonarse en bonos que los señores Baring tomarán al tipo de 85 % firme, de manera que el estado viene á pagar un servicio muy superior al que habría exigido el sistema de la garantía. Han tenido, pues, los señores Baring Brothers razón fundada para observar el contrato de construcción de las líneas del oeste y requerir una sanción legislativa que disipe toda duda sobre su validez y legitimidad. Terminaba el informe diciendo que en la subsistencia del contrato de las líneas del oeste, estaba ya comprometido el crédito del país en el exterior, y que el buen sentido y el patriotismo aconsejaban su aprobación. Pero que había que poner una valla á los nuevos contratos, exigiendo en cada caso la aprobación del cuerpo legislativo como medio de que no permanecieran en la oscuridad y la opinión pública y las cámaras pudieran controlarlos eficazmente.

Prevalecieron estas ideas en ambas ramas de la asamblea y dictóse entonces la ley de 8 de febrero de 1890 que reproducimos textualmente á continuación: «Artículo 1.º Apruébase el contrato de construcción de los ferrocarriles del oeste que fué celebrado por el poder ejecutivo con fecha 28 de febrero de 1889, con los señores Barreto, Caymarí y Cleminson, siendo entendido que en esta aprobación no se halla comprendido el compromiso contraído por el gobierno respecto á la construcción de la línea desde Independencia hasta Paysandú á que se refiere la parte final del artículo 2.º del mencionado contrato. Artículo 2.º En todos los casos en que el poder ejecutivo resolviese construir por cuenta del estado alguna ó algunas de las líneas autorizadas por la ley, deberá someter los contratos que celebre á la aprobación del cuerpo legislalivo. Art. 3.º Deróganse las disposiciones de la ley de 30 de noviembre de 1888 que se opongan á la presente».

No había terminado el sacrificio de los intereses fiscales. En julio del mismo año 1889, se extendió el contrato con la casa Baring Brothers para la negociación de los bonos de ferrocarriles

correspondientes á la primera sección de la vía, de Montevideo á la Colonia, compuesta de 240 kilómetros que importaban 1:440,000 libras esterlinas efectivas. La referida casa tomaba los bonos al 85 % y con el producto de ellos, acreditado en la cuenta del gobierno, se obligaba á pagar los certificados fiscales por el importe de los materiales y los giros que hiciera el banco Nacional contra certificados de los ingenieros fiscales para el pago de los trabajos de construcción. Pronto ya todo el andamiaje, empezó el trabajo de la utilización de los bonos, sin tender previamente un solo riel ni efectuar un solo desmonte. Se encargó de ello uno de los grandes especuladores de bolsa, promoviendo la venta de la pequeña vía del ferrocarril del Norte, que va de Montevideo á los corrales de abasto. Esa pequeña vía debía, en el plan de sus negociadores, servir de cabecera al ferrocarril á la Colonia, dándole á éste entrada á la ciudad de Montevideo. En realidad se trataba de dar salida á los fondos del banco Nacional, para impedir ó aplazar un desastre bursátil. Los agentes fiscales extendieron los certificados que el banco descontó en el acto, girando á la vez contra Baring. Pero los giros no fueron aceptados y el establecimiento girador tuvo que cargar con la suma de un millón setecientos mil pesos á que ascendían. ¿Se había vendido algo efectivamente? Pasada la fiebre de los primeros momentos y en franca liquidación ya todos los negocios del período próspero, dijo lo siguiente á sus accionistas el directorio del ferrocarril del Norte en su memoria correspondiente al segundo semestre del año 1892: «Lo que el directorio actual puede afirmar, es que esta sociedad volvió otra vez á su funcionamiento regular y que todas las negociaciones que la administración comenzada en 29 de agosto de 1889 intentó llevar á cabo, no afectaron ni afectan en lo mínimo, por su misma insubsistencia, evidente irregularidad é invalidez, la existencia legal, ni la integridad de personería de esta sociedad; ni han menoscabado en lo más mínimo derecho alguno de esta empresa; y por lo tanto, el ferrocarril y tranvía del norte, que como entidad social jamás estuvo debida ni legalmente representada en la administración extraordinaria mencionada, perteneció y pertenece siempre á sus accionistas, sin que haya salido jamás de su domi nio, como lo prueba el hecho de existir en nuestras manos casi la

totalidad de las acciones en debida forma registradas para constituir legalmente la asamblea». Y tenía razón el directorio, pues el ferrocarril del Norte jamás fué traspasado ni pudo salir del dominio de sus accionistas. La compañía nacional de crédito y obras públicas, ó los especuladores que la manejaban y hacían el negocio, tenían simplemente cierto número de acciones caucionadas en el banco Inglés del Río de la Plata. Ellas sirvieron para decorar la compraventa. Es ilustrativo agregar que la prenda fué realizada por el banco Inglés del Río de la Plata y que más tarde, al producirse la clausura de este establecimiento de crédito, fueron adquiridas las acciones por el estado en compensación de cuentas con la liquidación, provenientes de giros para el servicio de la deuda pública durante el año 1891.

CÓMO SE CONSTRUYÓ LA RED DEL OESTE

El ferrocarril á la Colonia, había quedado entretanto en estado de proyecto. La ley de 7 de octubre de 1891, aprobatoria del concordato con los tenedores de deudas públicas exteriores y acciones de ferrocariles garantidos, mandó depositar en Londres un millón doscientas mil libras esterlinas en títulos de la deuda consolidada del Uruguay creada á mérito de ese concordato, para asegurar la construcción de la línea de Montevideo á la Colonia. Otras cláusulas de la mencionada ley, redujeron el servicio de la garantía á los demás ferrocarriles concedidos, al 3 1/2 %, es decir, á la mitad del interés antes establecido, sin que pudiera descontarse el rendimiento neto mientras no excediera del 1 y 1/2 al año y autorizaron la chancelación de garantías atrasadas por valor de 2:975,100 pesos en títulos de la deuda consolidada. El depósito fué bien pronto movilizado, repartiéndolo el estado por partes iguales entre la Compañía Uruguay Limitada á título de pago de materiales, estudios y terrenos, y don Juan B. Médici, continuador de las obras que estaban á cargo de esa compañía. Agotados los fondos, fué traspasada la concesión á la empresa del ferrocarril Central del Uruguay, mediante un nuevo compromiso en cuya virtud esa poderosa empresa se obligaba á construir en un término dado la red del Oeste, sin nuevos sacrificios para el tesoro público

y con la cláusula expresa de entregar al estado el material rodante, vías, estaciones, galpones, talleres y demás anexos, á los sesenta años de librada la línea al tráfico público.

Vale la pena de conocer las condiciones en que la referida construcción pudo consumarse, para prevenir nuevos desaciertos y cerrar definitivamente la puerta á las deplorables aventuras financieras que llenan la primera etapa de la negociación de que nos ocupamos. Hubo que comprar á la antigua compañía el contrato de concesión y la línea todavía incompleta de San José al Sauce, por doscientas setenta y cinco mil libras esterlinas oro y ciento veinticinco mil libras en acciones de la nueva empresa. El capital de funcionamiento de la empresa quedó constituído por ochocientas sesenta y dos mil quinientas libras esterlinas en acciones y ochocientas sesenta y dos mil quinientas libras en obligaciones. En conjunto, un millón setecientas veinticinco mil libras, equivalentes á ocho millones cien mil pesos, incluso lo entregado á la empresa de Médici por concepto de traspaso de la concesión y obras ya ejecutadas. Fueron emitidas las obligaciones al 80 % de su valor. La prolongada crisis de la República Oriental, y la guerra de Sud Africa impidieron el lanzamiento de las acciones, habiéndose visto en el caso, por esa circunstancia, la empresa del Central, de emitir por su cuenta doscientas cincuenta mil libras en obligaciones, que fueron colocadas al elevadísimo tipo del noventa y siete por ciento de su valor, fenómeno económico notable que refleja el justo prestigio de esa empresa en el mercado de Londres. El costo de construcción de toda la red del Oeste, oscila alrededor de dos mil quinientas libras esterlinas en acciones y obligaciones por kilómetro. Tiene la compañía constructora y explotadora el plazo de sesenta años para amortizar las obligaciones y reembolsar las acciones, desde que al vencimiento de ese plazo deberá pasar la línea absolutamente libre á manos del estado.

EL SISTEMA MÁS CONVENIENTE

Después de este primer ensayo tan deplorable de ferrocarriles por cuenta del estado, forzoso es convenir en que el sistema me-

nos peligroso dentro de nuestro embrionario medio político y administrativo, es el de las concesiones á empresas particulares. Es el que teníamos antes de 1888 y el que volveremos á tener mientras siga el espíritu sano y previsor de la ley limitativa de 1890. Tiene, sin duda alguna, nuestro viejo sistema inconvenientes graves para el fisco, por la dificultad de fiscalizar exactamente los rendimientos de las empresas garantidas. El erario público paga ordinariamente el máximum de la garantía. En los cuarenta trimestres transcurridos desde el 1.º de enero de 1892, en que empezó á tener efecto el concordato de Londres, hasta el 31 de diciembre de 1901, ha tenido que pagar el estado á título de garantía la suma de 8:248,044 pesos. Y eso que el concordato redujo á la mitad el mínimum de siete por ciento acordado por las leyes de 1884 y 1888. La oficina de control de ferrocarriles está dotada sin embargo, de amplias facultades para intervenir con fines de fiscalización en la construcción, explotación y administración de las líneas. Sin desconocer que con medidas eficaces de control, puede disminuirse el sacrificio anual impuesto al tesoro público, creemos que nuestras líneas férreas que tienen que crear la industria y promover la población de la campaña, no pueden dar entradas remuneradoras en los primeros tiempos de su instalación, y que es bien explicable, en consecuencia, que se mantenga á altos niveles el interés garantido.

Existe un medio más eficaz de reducir el monto de la garantía: el abaratamiento de las tarifas, al que en principio renuncia nuestra legislación vigente, desde que sólo autoriza la intervención del gobierno cuando el rendimiento neto excede del 12 % según la ley de 1884 y del 8 % según la ley de 1888. Bajo el mismo régimen de los ferrocarriles libres, es evidente el derecho del estado á colaborar en la formación de las tarifas: toda línea férrea constituye efectivamente un monopolio para el transporte, en el sentido de que rara vez se establecen dos líneas concurrentes, y de que aun establecidas no tardan en refundirse ó en ponerse de acuerdo. De ahí que el parlamento inglés, que no concede garantías, se haya creído autorizado en diversas circunstancias para exigir y obtener rebajas importantes. Con mayor razón debe aceptarse y facilitarse la intervención administrativa, dentro del régimen de la garantía

de un mínimum de interés, desde que el déficit de los ingresos tiene en definitiva que ser cubierto por el erario público y las franquicias concedidas á las industrias y al comercio se traducen en abreviación del plazo de la garantía por el mayor impulso que comunican á las diversas fuentes de la actividad económica que dan elementos al transporte.

EXTENSIÓN DE LAS LÍNEAS

El anuario de la dirección de estadística correspondiente á 1901, reproduce el cuadro relativo al año 1900, del que resulta que las líneas explotadas tienen una extensión de 1,729 kilómetros, con un capital invertido de 49:013,908 dollars. Las líneas del Oeste, que han sido abiertas al servicio público con posterioridad, miden 340 kilómetros y de ellas nos hemos ocupado por separado, sobre la base de los datos definitivos de su construcción por la empresa del ferrocarril central del Uruguay.

Durante el ejercicio 1900-1901, la línea del central, incluyendo la vía del Nordeste, tuvo el siguiente movimiento: pasajeros 704,606 que pagaron 433,140 pesos; peso total trasportado, 414,332 toneladas; total de las entradas, 1:557,068 pesos; gastos de explotación, 898,815 pesos; ganancia, 658,253 pesos. La extesión Este tuvo 34,805 pasajeros que pagaron 69,320 pesos; peso total trasportado, 66,835 toneladas; entradas totales, 369,311 pesos; gastos de explotación, 188,754 pesos; ganancia, 180,557 pesos. La extensión Norte tuvo 16,227 pasajeros que abonaron 40,163 pesos; peso total trasportado, 29,041 toneladas; importe de las entradas, 154,450 pesos; ganancia, 61,780 pesos. La extensión Oeste, finalmente, tuvo 29,630 pasajeros por 33,373 pesos; peso total trasportado, 77,851 toneladas; importe total de las entradas, 123,397 pesos; gastos de explotación, 82,333 pesos; ganancia, 41,064 pesos. Los kilómetros en explotación eran 437 para el central, 206 para la extensión Este, 293 para la extensión Norte y 105 para la extensión Oeste. El movimiento de cargas de las estaciones central y Bella Vista del departamento de Montevideo, está representado en 1901 por las siguientes cantidades: carga despachada en Central, 109:880,150 kilos; en Be-

lla Vista, 41:450,139 kilos; carga recibida: en Central, 150:251,517 kilos; en Bella Vista, 35:859,365 kilos: total reunido: Central, 260:131,667 kilos; Bella Vista, 77:309,504 kilos. El ferrocarril Midland del Uruguay presenta el siguiente movimiento en el año 1901: pasajeros, 21,324 con importe de 51,257 pesos; peso total movilizado, 52:003,320 kilogramos; total de las entradas, 202,542 pesos; gastos de explotación, 200,807 pesos; kilómetros de línea en explotación, 317. El ferrocarril Noroeste del Uruguay arroja en 1901: 14,405 pasajeros con 37,995 pesos; peso total trasportado, 38:538,956 kilos; importe total de las entradas, 165,598 pesos; gastos de explotación, 152,082 pesos; ganancia, 13,516 pesos; kilómetros de línea en explotación, 178. El ferrocarril norte del Uruguay arroja: 5,590 pasajeros con 15,282 pesos; peso total trasportado, 16:888,502 kilogramos; total de las entradas, 58,556 pesos; gastos de explotación, 60,075 pesos; kilómetros en explotación, 117. El ferrocarril del Norte presenta 45,861 pasajeros; peso total movilizado, sin incluir la carne para el abasto de Montevideo, 21:499,820 kilos; kilómetros en explotación, 23. Los animales muertos trasportados para el consumo de la población ascienden á 91,573 vacunos, 39,153 lanares y 18 porcinos. El ferrocarril uruguayo del Este tuvo en el ejercicio 1900-1901, 10,632 pasajeros con 11,337 pesos; peso total trasportado, 14,345 toneladas; kilómetros en explotación, 50; total de las entradas, 32,814 pesos. De estas líneas gozan de la garantía del estado 1:150, kilómetros.

CAPITULO XIV

La población y la riqueza pública

CENSOS DE 1889 Y DE 1900

La población de la república Oriental fué calculada por Azara el año 1796 en 30,685 habitantes. En 1829, había subido á 74,000 almas. Los censos generales de 1852 y de 1860 le asignaron respectivamente 131,969 y 229,480 habitantes. No se ha levantado posteriormente ningún censo general. Los últimos parciales, son el del departamento de Montevideo en el año 1889, que arrojó la cifra de 215,061 habitantes y el de los departamentos de campaña en marzo de 1900 que dió la cifra de 647,313. Sobre la base de estos últimos datos y de los saldos que arrojan el movimiento vegetativo y el movimiento migratorio, la dirección general de estadística ha calculado en 31 de diciembre de 1902 la población total de la república en 990,158 almas, correspondiendo á Montevideo 276,034 y á los demás departamentos 714,124. Vamos á extraer de los censos parciales de 1889 y 1900, algunos datos de interés acerca de la población de la república en esas fechas.

Es muy incompleto el censo de los departamentos de campaña levantado en marzo de 1900. El total de 647,313 habitantes se reparte así: nacionales 549,898, siendo varones 270,566 y mujeres 279,332; extranjeros 97,415, siendo varones 62,798 y mujeres 34,617. En la población extranjera, se destacan los italianos con 26,297, los españoles con 25,220, los brasileños con 26,698, los argentinos con 9,871, los franceses con 4,521 y los suizos con 1,070. El censo escolar (6 á 14 años) arroja 165,138; el censo de la ciudadanía (veinte años arriba) 98,601, y el de la guardia nacio-

nal activa (17 á 45 años) 96,997. La población de más de seis años de edad, compuesta de 531,521, se descompone en esta forma: nacionales que saben leer y escribir 205,896; extranjeros que saben leer y escribir 51,207; nacionales que no lo saben 230,312, siendo 99,124 de 6 á 14 años; extranjeros que no saben leer ni escribir 44,106, siendo 2,550 de 6 á 14 años.

Mucho más interesante es el censo municipal del departamento de Montevideo, levantado en 1889. Prueban los datos del informe que nosotros redactamos, que la población había seguido este notable crecimiento: 33,994 habitantes, según el censo de 1852; 57,913 según el censo de 1860; 164,028 según el censo de 1884; 215,061 según el censo de 1889. Denuncia la última cifra un aumento de 532 % con relación á 1852; de 271 con relación á 1860, y de 31 % con relación á 1884. O lo que es igual, que en el período de 37 años que separan los censos de 1852 y 1889, la población se multiplicó más de seis veces; en el período de 29 años que separa los censos de 1860 y 1889, la población se multiplicó casi cuatro veces, y en el período de cinco años que separa los censos de 1884 y 1899 la población se multiplicó en la proporción de uno y tercio de su cifra anterior. Tres son las causas ó factores de ese rápido crecimiento: el excedente de los nacimientos sobre las defunciones, el excedente de la inmigración sobre la emigración y el poder de atracción que ejerce la capital sobre los individuos nacidos ó radicados en otros departamentos. Durante el quinquenio 1875-1879, hubo 4,339 matrimonios, 26,317 nacimientos y 16,045 defunciones; en el quinquenio 1880-1884, hubo 4,886 matrimonios, 27,886 nacimientos y 17,646 defunciones; en el quinquenio 1885-1889, hubo finalmente 6,475 matrimonios, 34,165 nacimientos y 23,141 defunciones. Son cifras relativas al solo departamento de Montevideo, pues el movimiento en toda la república, incluyendo la capital, arroja en el quinquenio 1880-1884, matrimonios 16,570, nacimientos 111,001, defunciones 46,014; y en el quinquenio 1885-1889, matrimonios 18,329, nacimientos 126,464, defunciones 59,342. Deduciendo los nacido muertos, que suben á 3,891 en el departamento de Montevideo y á 5,264 en toda la república, resulta un saldo á favor de los nacimientos de 35,427 en la capital y de 137,373 en todo el país. En el año del

censo, la población de Montevideo era de 215,061 y tuvo 7,860 nacimientos y 5,061 defunciones; y la población total que era de 711,656, presentó 26,981 nacimientos y 12,882 defunciones. Excluídos los inanimados, el índice de la natalidad, resulta de 36.5 °/₀₀ en Montevideo y de 37.9 °/₀₀ en todo el país; y el de la mortalidad, respectivamente de 22.4 °/₀₀ y de 17.4 °/₀₀. Del grado de energía del segundo factor, dan idea estos guarismos: desde 1875 hasta 1889, entraron al puerto de Montevideo con procedencia de ultramar 172,750 personas y salieron 100,957, incorporándose á nuestro suelo, en consecuencia, 71,793 individuos. El movimiento con Buenos Aires y el litoral argentino, arroja de 1877 hasta 1889, una entrada de 329,107 y una salida de 322,372. Englobando ambos saldos, el excedente es de 78,528. En cuanto al tercer factor, demuestra el censo, la presencia en Montevideo de 16,600 nacionales nacidos en el resto de la república.

Los 215,061 individuos censados se reparten así: nacionales 114,322, extranjeros 100,739, sobresaliendo en estos últimos los italianos con 46,991, los españoles con 32,465 y los franceses con 8,358. Demuestra la incorporación efectiva del elemento extranjero, el hecho de que sólo 14,362 tenían menos de un año de domicilio en el país y que la tercera parte contaba más de quince años de residencia. Revela el censo la existencia de 116,494 varones y 98,567 mujeres repartiéndose los de quince años arriba (141,007) en 62,800 solteros, 66,698 casados y 11,509 viudos. En el total censado, declaránse 40,814 jefes de casa, distribuyéndose los demás en esposas, descendientes, ascendientes, colaterales, afines, dependientes, sirvientes, peones, militares y asilados. Había 122,018 alfabetos, 4,861 semialfabetos y 88,182 analfabetos en la población general, pero rebajando los niños de menos de seis años que no han llegado todavía á la edad de escuela, tendremos que por cada grupo de mil habitantes, existían 646.7 alfabetos, 26.5 semialfabetos y 326.8 analfabetos. Para complementar estas indicaciones, agregaremos que el censo arroja 1,733 individuos defectuosos, entre dementes, inválidos por acción de guerra ó accidentes, sordo-mudos, ciegos é idiotas; la indicación de que en el día del censo había 4,217 enfermos, incluyendo hospitales; 212,441 individuos de raza blanca, contra 2,620 negros, mulatos y mesti-

zos; 179,468 católicos, 10,982 protestantes, 74 de otras religiones, 3,524 libre-pensadores, 7,655 sin religión positiva y 13,358 que no quisieron declarar sobre el particular. Cerca de la mitad de la población general censada, corresponde al elemento activo ó trabajador del departamento y se distribuye en esta forma: industrias extractivas, 53 varones nacionales y 725 varones extranjeros; industria agrícola, nacionales 807 varones y 38 mujeres, extranjeros 2,892 varones y 131 mujeres; industria ganadera, nacionales 101 varones y 1 mujer, extranjeros 41 varones; industria manufacturera ó fabril, nacionales 3,231 varones y 4,007 mujeres, extranjeros 14,092 varones y 3,309 mujeres; industria comercial, nacionales, 4,986 varones y 100 mujeres, extranjeros 10,350 varones y 566 mujeres; industria de trasportes, 956 varones nacionales y 1,597 varones extranjeros; servicio personal, profesiones liberales y artes y oficios, nacionales 11,014 varones y 4,569 mujeres, extranjeros 23,929 varones y 7,565 mujeres. Hay que agregar los rentistas ó personas que viven del interés de sus capitales y que no deben ni pueden reputarse improductivas. Suben á 3,864, correspondiendo á 652 y 1,656 varones y mujeres nacionales y á 670 y 886 varones y mujeres extranjeros. Compónese entonces la población activa de 98,924 individuos, ó sea el 46 % de la población total. Hay que advertir que 33,886 personas declararon que trabajaban por cuenta propia y los demás por cuenta de otros.

Tales son los resultados capitales del censo de la población del departamento de Montevideo. El censo de las industras del mismo departamento, levantado pocos días después, dió un total de 6,564 establecimientos, con un capital en giro de 55 y 1/2 millones y otro en bienes raíces de 9 y 1/2 millones de pesos. Dichos establecimientos tenían un personal de 33,000 individuos, y pagaban al año por concepto de salarios 7 y 1/2 millones y por concepto de arrendamientos cerca de 3 millones de pesos. Dentro de estos guarismos, están comprendidos los resultados del censo agrícola-ganadero, del censo industrial propiamente dicho y del censo comercial, cuyos datos recapitulativos resumimos en seguida.

Censo agrícola-ganadero.—Fueron censados 1,012 establecimientos, siendo 873 de propiedad de extranjeros y 139 de nacionales. De esos establecimientos, 713 eran explotados por sus dueños y

los demás por arrendatarios, medianeros y habilitados. El capital en plantíos, animales y útiles de labor fué estimado por los declarantes en 2:677,640 pesos; el capital en bienes raíces en 1:801,240 pesos; el monto anual de los salarios en 172,247 pesos; los arrendamientos anuales en 108,116; el valor de la producción agrícola del último año en 556,024; y el de la ganadera en 24,550. El personal de trabajo componíase de 2,744 individuos. Durante el año 1888, sembráronse 2,353 hectáreas de maíz, 1,100 de trigo, 792 de papas, 688 de pasto, 233 de alfalfa, 560 de balango, 333 de cebada y otras pequeñas extensiones de lino, cáñamo y tabaco. En 1889, la tierra destinada al cultivo de cereales y forrajes, era de 16,615 hectáreas, de las que se aprovechaban 10,600 y tenían riego 119. Además estaban destinadas á legumbres 1,054 hectáreas, á árboles frutales 906, á bosques artificiales 363, á viñas 144 y algunas pequeñas extensiones á mimbres, maní y otras plantas industriales y de adorno. Lo recogido en la última cosecha fué de 31,833 hectolitros de maíz, 22,984 de papas, 18,011 de trigo, 804 de maní, 439 de cáñamo y 392 de lino. Había 1,383 arados, 58 segadoras, 658 rastrillos, 6 trilladoras, 6 máquinas á vapor, 3.341 bueyes, 1,474 vacas lecheras, 1,123 caballos de tiro, 1,192 caballos de silla, 1,002 animales lanares, 485 mulas, 63 burros, 41,687 aves de corral, 1,021 colmenas, 827 carros de dos ruedas, 51 de 4 ruedas y 21 carruajes.

Censo industrial. –Comprende los siguientes gremios entre otros: aserraderos, alfarerías, varaderos, broncerías, carnicerías, carpinterías, caleras, canteras, curtidurías, empresas de aguas corrientes y de luz eléctrica, elaboración de guano, fundiciones, fideleríás, fábricas de lencería, de rodados, de chocolate y especias, de billares, de calzado, de baldosas, de jabón y velas, de fósforos, de galletitas, de aceite, de ladrillos, de alcohol, de pólvora, de cerveza, de hielo, de muebles, de licores, de quesos, graserías, herrerías, hojalaterías, litografías, labores de granito, lavaderos mecánicos, marmolerías, peleterías, roperías, sastrerías, suelerías, talabarterías, tipografías, tornerías, lonelerías, tapicerías, yeserías, zinguerías. Estos establecimientos y otros que omitimos, clasifícanse así: 256 de nacionales con un capital en giro de 2:666,850 pesos y en bienes raíces de 311,330 pesos, un personal de 4,558

empleados, un desembolso anual de salarios de 803,941 pesos y otro de arrendamientos de 133,760 pesos; 2,099 de extranjeros, con un capital en giro de 12:185,910 pesos y en bienes raíces de 3:538,080 pesos, un personal de 13,335 empleados y un desembolso anual de 3:003,767 pesos por salarios y 908,824 por arrendamientos. Forman también parte del censo industrial los saladeros, molinos, atahonas, cocherías y caballerizas, carros, embarcaciones menores del puerto, teléfonos y tranvías. Sobre estos ocho ramos, contiene el censo datos particulares más amplios.

Funcionaban en el departamento al tiempo de levantarse el censo 10 saladeros ó establecimientos de salazón de carnes vacunas, perteneciendo 8 á orientales y 2 á extranjeros, con un capital en giro de 525,000 pesos y en bienes raíces de 115,000, un personal de 1,209 empleados y un desembolso anual de 351,600 pesos de salarios y 38,000 de arrendamientos. Tenían 19 máquinas á vapor, con 714 caballos de fuerza motriz, 53 digeridores, 14 máquinas de otro género, habiendo beneficiado en la última zafra 207,737 animales vacunos y 5,181 animales yeguarizos. Existían 12 molinos á vapor y 1 á agua, con el siguiente movimiento: personal de empleados 349; capital en giro 854,780 pesos; capital en bienes raíces 512,780 pesos; salarios 95,780 pesos; arrendamientos 15,280 pesos; fuerza motriz, 311 caballos; pares de piedra, 22; cilindros 112; molienda del año anterior, 516,500 hectolitros de harina; pudiendo moler en 24 horas 3,689 hectolitros de trigo. Las atahonas eran 7, siendo 3 de orientales y 4 de extranjeros, con este movimiento: capital en giro, 54,600 pesos; en bienes raíces, 42,500; en salarios 720 pesos á un personal de 22 individuos; arrendamientos 744 pesos; pares de piedras, 12; cilindros, 1; molienda y producción en el año anterior, respectivamente de 2,692 y de 2,375 hectolitros de trigo; molienda de maíz y producción de harina de maíz, 911 y 787 hectolitros; pudiendo moler 10 hectolitros cada 24 horas. Las cocherías y caballerizas eran 64, correspondiendo 27 á nacionales y las demás á extranjeros, con este movimiento: capital en giro, 386,650 pesos; en bienes raíces, 54,500; personal, 491 empleados; salarios 135,010 pesos; arrendamientos 50,080 pesos; carruajes, 279 de cuatro ruedas y 8 de dos ruedas; caballos, 1,076; carruajes de particulares, 383 de cuatro ruedas y 11 de dos

ruedas, con 795 caballos de tiro y 106 de silla. La industria de carros, contaba con 208 establecimientos, siendo 72 de nacionales; personal, 1,106 empleados; capital en giro, 383,460 pesos; en bienes raíces, 217,170 pesos; salarios 212,427 pesos; arrendamientos, 40,455; carros, 779, teniendo 30 cuatro ruedas y los demás dos ruedas; mulas, 1,971; caballos, 766; bueyes 232; estando incluídos los carros municipales, pero sin expresión de valor. Las embarcaciones menores del puerto de Montevideo, distribuídas entre 23 dueños ó encargados, de los que 20 eran extranjeros, tenían: capital en giro, 976,900 pesos; personal, 1,185 empleados; salarios, 488,900 pesos; arrendamientos 7,180 pesos; embarcaciones á vapor 27 y á vela 303, con un tonelaje respectivamente de 923 y de 12,602 toneladas, habiendo movido en el año anterior 770,900 toneladas de carga. Existían dos compañías telefónicas, nacional una y extranjera la otra, con capital de 1:146,000 pesos; salarios, 55,000; arrendamientos, 7,684; empleados 137 personas, siendo mujeres 76; monto de las operaciones del año anterior, 370,000 pesos; abonados 2,530; estaciones, 11; metros de línea, 5:224,000. Y 7 empresas de tranvías, con 161 kilómetros de vía, que en el año anterior realizaron 918,891 viajes, recorrieron 10:550,262 kilómetros y transportaron 20:119,539 pasajeros, teniendo 1,001 empleados, 436 vagones, 3,890 caballos de tiro y 13 estaciones.

Refundidos todos los guarismos del censo industrial, resulta que en el año 1889 existían en el departamento de Montevideo: 2,682 establecimientos con un capital en giro de 18:780,060 pesos; capital en bienes raíces, 4:791,330 pesos; personal de empleados, 22,392, siendo hombres 18,591 y mujeres 3,801; monto anual de salarios, 5:147,145 pesos; monto anual de arrendamientos, 1:202,277 pesos. De los empleados 17,083 trabajaban dentro del establecimiento y 5,309 fuera de ellos. En los distintos establecimientos existían 172 máquinas á vapor con 2,006 caballos de fuerza y 2,472 máquinas de otro género; 2,467 caballos, 6,639 animales vacunos, 922 yeguas, 47 mulas, 897 cerdos, 4,616 aves y 105 carneros, no incluídas en estas cifras las máquinas y animales correspondientes á los diversos ramos que hemos examinado separadamente, con indicación de su material de trabajo.

Censo comercial. - Fueron censadas 2,870 casas de comercio con un capital en giro de 34:156,410 pesos y en bienes raíces de 2:951,940 pesos. Personal de empleados 7,658, de los que 6,845 trabajaban dentro y los demás fuera de los establecimientos respectivos. De las casas censadas pertenecían á nacionales 510, con un capital en giro de 15:618,350 pesos y bienes raíces de 865,060 pesos y un personal de empleados de 2,414. Monto anual de los salarios 2:127,212 pesos y de los arrendamientos 1:593,368, correspondiendo de estas cantidades á establecimientos de nacionales 898,514 pesos en salarios y 409,607 en arrendamientos. En el censo comercial están comprendidos, entre otros establecimientos, 1,006 almacenes al menudeo, 115 almacenes con ramos anexos, 44 almacenes al por mayor, 4 almacenes navales, 2 almacenes de suelas, 2 almacenes de hierros, 5 agencias marítimas, 21 barracas de maderas, 8 barracas de carbón, 5 barracas en general, 31 barracas de productos ganaderos, 31 bazares, 5 bancos, 34 cafés, 26 cafés y billares, 90 carbonerías, 27 casas de comisiones, 29 casas de cambio, 6 droguerías, 111 despachos de bebidas y 7 con ramos anexos, 37 depósitos de cereales, 5 de jabón y velas, 3 de máquinas agrícolas, 5 de máquinas de coser, 168 fondas y 17 con ramos anexos, 26 ferreterías, 16 hoteles, 102 casas importadoras, 11 importadoras y exportadoras, 26 joyerías y relojerías, 21 librerías y papelerías, 28 mercerías, 269 puestos de mercado, 6 quincallerías, 42 rastaurants, 4 registros de géneros, 20 sombrererías y 277 tiendas.

Resúmese así la actividad industrial del departamento de Montevideo, según el censo que extractamos:

CENSOS	ESTABLECIMIENTOS	CAPITALES		SALARIO ANUAL	ARRENDAMIENTO ANUAL	EMPLEADOS	
		En giro	En bienes raíces			Nacionales	Extranjeros
Agrícola-ganadero	1,012	2:677,640	1:801,240	172,247	108,116	441	2,303
Industrial. . .	2,682	18:780,060	4:791,330	5:147,145	1:202,277	8.534	13,858
Comercial. . .	2,870	34:156,410	2:951,940	2:127,212	1:593,368	2,511	5,147
	6,564	55:614,110	9:544,510	7:446,604	2:903,761	11,486	21,308

Según el mismo censo de 1889, había en el departamento de

Montevideo 20,788 casas, de las cuales 19,257 estaban habitadas y las demás desocupadas ó en construcción. De las casas ocupadas 12,537 estaban arrendadas y producían al año 7:699,500 pesos y 6,720 eran ocupadas por sus propios dueños. Aplicando á éstas el promedio de las alquiladas, se obtiene un monto total de arrendamientos de 11:826,535 pesos. Suponiendo que la propiedad edificada represente término medio lo relativo á una renta bruta del 7 % al año, estimaba la comisión del censo el valor de las propiedades censadas en 168:950,502 pesos. Agregaremos que en el propio año 1889 se efectuó la tasación de la propiedad territorial del departamento de Montevideo, mediante comisiones nombradas por el poder ejecutivo á fin de distribuir equitativamente el impuesto. Esa operación arrojó un valor de 203:823,364 pesos. Si se tiene en cuenta que el censo calcula sólo el rubro de los edificios ocupados, mientras que la tasación administrativa abarca además las desocupadas y en construcción y los terrenos sin edificar, no es aventurado afirmar que ambas operaciones se confirman y que la riqueza territorial llegaba realmente á la cifra de las comisiones avaluadoras.

Conocidos ya los datos de los últimos censos parciales, vamos á determinar sobre la base de las declaraciones para el pago de los impuestos, el monto probable de la riqueza pública de todo el país.

LA PROPIEDAD TERRITORIAL

De los datos contenidos en el registro estadístico de 1860, resulta un monto de 94 1/2 millones de pesos, por concepto de capitales declarados en toda la república para el pago de la contribución directa, correspondiendo alrededor de 50 millones á tierras de pastoreo y de labranza y fincas urbanas y rústicas, y lo demás á ganados, capitales en giro y otros bienes gravados por igual impuesto. En 1881, el capital declarado ascendió á 218 millones distribuídos entre 39,076 propietarios. En 1890, á 266 millones distribuídos entre 50,189 propietarios, debiendo observarse que esta última cifra corresponde exclusivamente á la propiedad territorial, puesto que desde el año 1888 quedaron eliminados de

la contribución directa los ganados, los capitales en giro y un derecho adicional sobre las importaciones, transformándose el impuesto en contribución inmobiliaria. En 1901, finalmente, el capital declarado subió á 301:055,686 pesos, entre 77,713 propietarios, de los cuales son nacionales 44,455 con un capital de 161:945,646 y extranjeros 33,258 con un capital de 139:110,040 pesos. Entre los contribuyentes extranjeros destácanse los italianos con un capital de 36:051,363, los españoles con 34:169,701, los brasileños con 29:433,769, los franceses con 17:726,410 y los ingleses con 10:227,029 pesos. Del monto total declarado en 1901, corresponde al departamento de Montevideo 123:527,914 pesos y á los departamentos de campaña 177:527,772 pesos.

Deja grandemente que desear el sistema de aforos para el pago de la contribución inmobiliaria. En 1889, dió á la propiedad territorial del departamento de Montevideo un monto de 120 millones de pesos, contra el de 204 millones á que arribaron las comisiones avaluadoras nombradas en el mismo año por el poder ejecutivo. Los campos, aforados por zonas, dejan lagunas más sensibles todavía en cuanto á los valores declarados, aparte de todas las grandes ocultaciones que notoriamente se cometen en la designación de áreas. Dentro de términos razonables puede estimarse hoy el valor de la propiedad inmobiliaria del departamento de Montevideo en los 204 millones de pesos á que arribaron las comisiones avaluadoras, sobre la base del precio corriente de la propiedad, y la comisión del censo municipal sobre la base de los alquileres pagados. Si es verdad que la propiedad había subido extraordinariamente en 1889, por efecto de las grandes especulaciones de la época, no debe olvidarse que en los doce años corridos desde entonces se ha edificado mucho y que la valorización de los terrenos, aunque mucho más modesta, se ha extendido con el ensanche de la población. El valor de la propiedad territorial de la campaña, que arrojan las declaraciones, puede duplicarse razonablemente, porque allí las ocultaciones son grandes y más grandes todavía las diferencias de valor que día á día señalan los precios corrientes del mercado.

Resultaría entonces la cifra redonda de 560 millones de pesos como valor probable de las tierras y edificios de toda la república.

Se nos dirá, y en ello convenimos, que existe una enorme desigualdad en la distribución del impuesto. Hay, efectivamente, propiedades que pagan con exceso. Pero hay también otras que pagan menos de lo que valen en plaza ó que escapan totalmente á las garras del fisco. El día que se aborde la perecuación de la contribución inmobiliaria, se llegará seguramente al nivel que señalamos y á otros más altos todavía. Durante el año 1901, que forma parte del período transitorio de aplastamiento territorial que sucedió á la crisis de 1890, han sido anotados en el registro de ventas 17 y 1/2 millones de pesos y en el de hipotecas 6 y 1/2 millones.

LOS CAPITALES EN GIRO

En 1860, según el registro estadístico de que ya hemos hecho mención, funcionaban en toda la república 5,433 establecimientos comerciales é industriales sujetos al pago del impuesto de patentes. En 1891, los establecimientos patentados habían subido á 20,328, con un capital declarado de 89 y 1/2 millones de pesos, correspondiendo á la población nacional 4,134 cuotas con un capital de 35 y 1/2 millones de pesos. En 1901, los patentables habían subido á 28,955, siendo de Montevideo 17,418 y de campaña 11,537, pero el capital declarado había descendido á 65 1/2 millones de pesos, correspondiendo 43 millones á Montevideo y 22 y 1/2 millones á la campaña. De los 28,955 patentables del año 1901, sólo tuvieron que declarar capital 22,148 y de ellos eran nacionales 7,112 con un capital de 20:512,991 pesos. Entre los extranjeros sobresalen 6,821 italianos con 12:229,060; 4,809 españoles con 15:045,917; 1,121 franceses con 3:494,070; 201 ingleses con 8:235,150, y 208 alemanes con 2:751,919 pesos.

Las ocultaciones del capital en giro, son inmensamente mayores que las de la contribución inmobiliaria. Respecto de esta última, están al alcance de los agentes del fisco medios fáciles de control. Con relación al capital en giro, por el contrario, caben los más grandes fraudes, dada la imposibilidad en muchos casos y las dificultades en otros, de fiscalizar la verdad de las declaraciones. Sin vacilaciones de ninguna especie y apreciando en conjunto los diversos gremios y profesiones en que se reparte la

actividad industrial y comercial, pueden cuadruplicarse las declaraciones de los contribuyentes, obteniéndose entonces un monto de 262 millones de pesos.

Hay que agregar á esa suma diversos capitales que, como el metálico, escapan á las garras del fisco. Según el cálculo que hemos fundado en el capítulo respectivo, el monto de la moneda cir culante debe oscilar alrededor de cuarenta millones de pesos, computando las existencias de los establecimientos bancarios y la enorme masa de metálico distribuído en todo el país.

GANADERÍA Y AGRICULTURA

En el capítulo de las exportaciones, se registran diversos datos y bases de apreciación de la riqueza ganadera. El censo levantado en 1900 por el departamento de ganadería y agricultura arroja una existencia de 6:827,428 animales vacunos, 561,408 equinos, 18:608,717 ovinos, 22,992 mulares, 20,428 cabríos y 93,923 porcinos. Las declaraciones para el pago de la contribución inmobiliaria, correspondientes al año 1901, establecen una existencia de 6:326,602 vacunos, 575,361 equinos, 22,184 mulares, 17:624,548 ovinos, 47,584 porcinos y 8,815 cabríos. Considera, y con razón, la dirección de estadística que todas estas cifras son excesivamente bajas y no reflejan, en consecuencia, el verdadero estado de la riqueza pecuaria. Los cálculos más corrientes entre los hombres que se ocupan en negocios de campo, arrojan una existencia de nueve millones de animales vacunos y de veinticinco á treinta millones de animales ovinos. Con cifras más bajas y tomando en cuenta las demás especies de ganados, estimaba hace diez años la memoria enviada por la Sociedad Rural á la exposición de Chicago, el valor efectivo de nuestra riqueza pecuaria, en setenta y tres millones de pesos. Los progresos operados en la mestización, y en el mismo monto de la riqueza pecuaria permiten elevar el nivel á ciento diez millones de pesos.

La estadística agrícola formada por una excelente iniciativa del ministerio de fomento, sobre los datos recogidos por los jefes políticos y comisarios de policía de campaña, fija en 281,181 hectáreas la extensión de los cultivos durante el año 1892, hace diez

años. Equivale á 106 leguas cuadradas de 3,600 cuadras cada una. Como la superficie territorial se compone de 7,036 leguas, resulta según la memoria que extractamos, que dividiendo el territorio en sesenta y seis partes iguales, sólo una de esas partes estaba destinada á la agricultura, perteneciendo el resto á la ganadería. Sobresalen en el cuadro, el trigo con 159,201 hectáreas, el maíz con 103,645 hectáreas, los porotos con 7,881 hectáreas, las papas con 3,582, las viñas con 2,597 que alimentan 10 y 1/2 millones de plantas, la cebada con 1,554 hectáreas, el maní con 341, el alpiste con 250, la avena con 111, el lino con 55 y las batatas con 1,964 hectáreas. La explotación agrícola era ejercida por 21,324 individuos entre propietarios y arrendatarios y ocupaba al año 37,762 trabajadores, 35,801 arados y 105,495 bueyes. La cosecha de 1892, produjo 1:160,034 hectolitros de trigo por 151,892 de siembra; 1:232,855 hectolitros de maíz por 48,195 de semilla; 6:127,775 kilos de papas por 1:762,635 de semilla; 3:145,204 kilos de porotos por 428,768 de semilla; 2:667,080 de batatas y moniatos por 254,840 de semilla; 149,188 kilos de maní por 21,600 sembrados. Acerca de otros artículos, que no fueron incluídos en la estadística, se limita la memoria del ministerio de fomento á reproducir las cantidades remesadas á Montevideo por los centros agrícolas, entre las que se destacan 80,968 fardos de alfalfa, 79,878 fardos de pasto, 135,955 litros de vino, 230,000 kilos de uva, 40,524 kilos de manteca, 1:079,868 kilos de queso, 1:729,500 docenas de huevos y 124,208 zapallos. Como la población de campaña es casi tres veces mayor que la de Montevideo, sostiene la memoria que estas últimas cantidades deben aumentarse en un 40 % á título de consumo local. Valor de toda la producción agrícola: siete y medio millones de pesos.

He aquí ahora los datos que registra el anuario de estadística de 1901, con relación á la producción del ejercicio 1900-1901: trigo, 276,511 hectáreas cultivadas, con una cosecha de 99:719,771 kilogramos y una siembra de 19:108,530; maíz, 181,558 hectáreas cultivadas, con una producción de 141:647,916 y una siembra de 2:277,927 kilogramos; lino, 4,002 hectáreas, con una cosecha de 2:313,935 y una siembra de 143,993 kilogramos; avena, 177 hectáreas con una cosecha de 68,334 y una siembra de 10,267 kilos;

cebada, 763 hectáreas, con 438,263 kilos cosechados y una siembra de 48,000 kilos; alpiste, 1,858 hectáreas, con una cosecha de 709,485 y una siembra de 57,447 kilos. El censo de trilladoras levantado por el departamento de ganadería y agricultura en 1901-1902, demuestra una existencia de 436 máquinas, con la siguiente fuerza motriz: de 4 caballos 1 trilladora; de 6 caballos 1 trilladora; de 8 caballos, 259 trilladoras; de 10 caballos, 162 trilladoras; de 12 caballos 2 trilladoras; se ignora, 11 trilladoras. La estadística vitícola, finalmente, arroja en el año 1898, los siguientes datos: 824 viñedos; extensión cultivada, 3,610 hectáreas; peones, 1,784; familias, 56; bodegas, 141; cepas, á producir, 4:717,386; en producción 10:528,882, formando un total de 15:243,268; uva vendida, 2:041,239 kilos y uva elaborada, 5:347,323, formando un total de 7:388, 562 kilos; vino tinto elaborado, 3,227,678 litros; vino blanco elaborado, 123,618 litros; grappa 24,149 litros; alcohol de vino, 9,367 litros. Como dato final, agregaremos que en 1874 sólo existía un viñedo en la república, contra los 824 que existían al finalizar el año 1897.

No hay base para calcular el valor de los capitales que moviliza la industria agrícola. Pero puede establecerse la proporción que les correspondería de acuerdo con las conclusiones del censo municipal de 1889. Dicho censo atribuye á la industria agrícola-ganadera un capital en giro de 2:677,640 pesos y un capital en bienes raíces de 1:801,240 pesos. Prescindimos del capital en bienes raíces, que está comprendido en la riqueza territorial calculada ya. En cuanto al capital en giro, si bien corresponde á dos industrias, cabe observar que el departamento de Montevideo no es ganadero. Basta á probarlo el hecho de que el censo sólo arroja 3,341 bueyes, 1,474 vacas lecheras, 2,315 caballos, 1,002 animales lanares y 548 mulas y asnos, que corresponden á la ganadería, agricultura y ramos anexos. La extensión sembrada, en el año del censo municipal, era de 13,243 hectáreas. Pues bien, la estadística de 1900-1901, que hemos extractado, asigna al trigo 276,511 hectáreas, al maíz 181,558 y á las viñas 3,610. Resultan 461,679 hectáreas, sin contar todos los demás cultivos. Correspondería, en consecuencia, sobre la base del censo municipal, un capital en giro 35 veces mayor, ó sea de 93 millones de pesos. Pero, como

la extensión de los cultivos no supone un desarrollo estrictamente proporcional del capital en giro, podemos calcular moderadamente en una cifra veinte veces mayor que la del censo, el capital agrícola en giro de toda la república. Resulta entonces un monto de 53 millones.

RESUMEN DE CAPITALES

Entre otros capítulos de consideración, que no figuran en los datos que anteceden, podemos mencionar las vías férreas, que tienen en explotación 1,729 kilómetros y representan un capital invertido de cuarenta y nueve millones de pesos, según los cuadros estadísticos de 1900, que no abarcan la red del oeste por 340 kilómetros y próximamente diez millones de pesos. Limitándonos á las cifras calculadas y dejando de lado otras de menor cuantía que sería fácil agregar, obtenemos el siguiente monto de nuestra riqueza activa ó en plena explotación:

Propiedad territorial.	$	560:000,000
Capitales en giro sujetos á patente	»	262:000,000
Riqueza ganadera.	»	110:000,000
Capital en giro agrícola.	»	53:000,000
Ferrocarriles	»	59:000,000
Metálico.	»	40:000,000
	$	1.084:000,000

Mil cien millones de pesos en números redondos, que distribuídos en una población que se aproxima ya á un millón de almas, arroja la proporción de mil cien pesos por habitante. Es guarismo respetable tratándose de un país que tiene todavía inexplotadas casi todas sus fuentes de riqueza y que puede en breve tiempo duplicar y triplicar el monto efectivo de sus capitales. Al ocuparnos de las deudas públicas consolidadas y pendientes de consolidación, fijamos su monto en ciento cincuenta y cuatro millones de pesos. Desde que la población se aproxima á un millón de almas, cada

habitante de la república Oriental tiene un activo de mil cien pesos efectivos y un pasivo de ciento cincuenta y cuatro pesos nominales de deuda que se rescata muy abajo de la par y traduce una carga real equivalente á las dos terceras partes de esta última cifra.

CAPÍTULO XV

Presupuesto general de gastos

PREPARACIÓN Y SANCIÓN DE LA LEY

Establece la constitución de la república, que el presidente «debe presentar anualmente á la asamblea general el presupuesto de gastos del año entrante y dar cuenta instruída de la inversión hecha en el anterior». Otro precepto acuerda al cuerpo legislativo la facultad de «aprobar ó reprobar, aumentar ó disminuir los presupuestos de gastos que presente el poder ejecutivo». Quiere decir que dentro de nuestro régimen institucional, el poder ejecutivo prepara y presenta el proyecto de presupuesto y gozan las cámaras de amplias facultades para introducir aumentos ó disminuciones en la sanción definitiva de la ley. Esta facultad de aumentar los gastos ha dado en todas las épocas y en todos los países que la han consagrado, base á críticas muy serias, en razón de la extrema facilidad con que las asambleas numerosas se dejan arrastrar por la pendiente del derroche. Los ingleses, que han adoptado el principio de que el parlamento sólo debe aprobar ó rechazar el proyecto de la corona, no han podido evitar en los últimos tiempos el empleo de los medios indirectos para obtener la modificación de la ley, tales como ciertas fórmulas que ponen al ministerio en el caso de secundar las iniciativas de los legisladores, minutas de comunicación que conducen al mismo objeto, ó representaciones al gabinete para que proponga los proyectos deseados. Y según los testimonios que reproduce el profesor Stourm, esas invasiones han producido los más deplorables resultados. De 576 mo-

ciones presentadas en el curso de tres años, valga el cómputo oficial que hizo M. Childers en 1883, 20 eran de rebajas y 556 de aumentos. El ministro Goschen demostró en 1887, que en el curso de los 17 años anteriores el presupuesto civil había recibido un aumento de 216 millones de francos, y explicando su origen lo atribuía principalmente al parlamento. Es un error, agregaba, que se clame todos los años contra las prodigalidades del gobierno, desde que se aumentan siempre sus funciones y muy frecuentemente contra el deseo del propio gobierno ó de sus gabinetes.

Han sido más lógicos los norteamericanos al reducir la tarea de la secretaría de hacienda á la presentación de un simple estado de las necesidades de cada departamento ministerial, dejando á una comisión especial de la cámara la redacción del proyecto de presupuesto. Desde que la asamblea puede modificar de arriba abajo la ley, alterando totalmente el plan del ejecutivo y aumentando todas y cada una de sus cifras, resulta efectivamente más rápido y más práctico abandonar la iniciativa de la ley á los que en definitiva se encargarán de hacerla. Pero el mal del sistema es enorme. El poder ejecutivo conoce de cerca las necesidades de la administración, está al corriente de todos los resortes por sus extensas ramificaciones jerárquicas en todo el país, y es además el directa é inmediatamente responsable de la marcha administrativa y financiera. Se le reconoce por eso mismo en todos los sistemas, con más ó menos amplitud, la iniciativa del proyecto ó del estado de las necesidades de la administración. Ese proyecto ó ese estado representa siempre un balance complicado de gastos y recursos, que reclama mucha unidad de pensamiento y de plan. Puesto en la mesa de disección de una asamblea numerosa, queda expuesto á dos grandes peligros: la pérdida de la unidad del plan y el ensanche constante de los gastos, que obliga á última hora á la multiplicación de los recursos sobre el papel, atribuyéndose á las rentas un rendimiento superior al que realmente tienen, ó bien á dar hachazos de ciego para evitar el déficit, ó á volver al proyecto primitivo anulando el resultado de varios meses de estudio y de interminables debates.

Sin contrariar nuestro régimen institucional y conciliando sus disposiciones con las vivas exigencias de interés público, podría

evitarse el descuartizamiento de los presupuestos y el ensanche continuado de sus partidas, estableciendo la misma asamblea, á título de alta y previsora medida de policía financiera, que una vez despachado con modificaciones ó sin ellas el proyecto del poder ejecutivo, por la comisión informante de cada cámara, sólo pudieran hacerse rebajas, pero en ningún caso aumentos. La facultad de aumentar, concedida constitucionalmente á la asamblea, puede y debe ser reglamentada, como todas las facultades constitucionales, para asegurar su correcto ejercicio, y nada perderían las prerrogativas de ese poder del estado, en el caso de que se resolviese que las modificaciones deben partir necesariamente de la comisión de presupuesto y que todos los legisladores que tengan enmiendas que proponer, puedan hacerlo ante esa misma comisión, asistiendo, siempre que lo deseen, á sus deliberaciones. Se adelantaría mucho en el sentido de las economías, de la regularización de la ley y de la rapidez de su sanción, evitando esos debates que á veces duran meses enteros y dan por resultado que se promulgue el presupuesto después de corrido total ó parcialmente el ejercicio á que se refiere. Para facilitar la tarea de los legisladores, habría que imprimir y repartir anticipadamente el proyecto del poder ejecutivo. Es un procedimiento que reemplazaría útilmente al sistema inglés de la discusión del presupuesto en comité general, con asistencia espontánea de todos los que tienen competencia en materia financiera y administrativa ó ideas útiles que proponer, ya que el ensayo del comité lucharía seguramente con dificultades insalvables para formar quorum y los plazos se alargarían quizá en la misma forma que hoy.

Otros dos puntos interesantes debería resolver la ley reglamentaria del artículo constitucional de que nos ocupamos: que los presupuestos se voten por rubros y no detalladamente partida por partida, con lo que se ganaría un tiempo precioso; y que la asamblea sólo debe ocuparse anualmente de aquellos rubros y capítulos del presupuesto que sufran alteraciones ó modificaciones, dándoles á los demás la permanencia relativa que deban y puedan tener. Acerca del primer punto, puede invocarse el precedente de nuestras primeras asambleas constitucionales y la inconveniencia de que hasta el sueldo de un simple portero ocupe la atención de la cámara y sea

materia de una deliberación especial y de una votación aparte. Con relación al segundo punto, existen ya iniciativas muy meritorias y trabajos de aliento que planean la reforma y permiten su rápida realización.

Al discutirse en la sesión de 26 de junio de 1895 de la cámara de senadores un proyecto de la otra rama del cuerpo legislativo prorrogando el presupuesto viejo mientras quedara sancionado el nuevo, indicó el señor Francisco Bauzá la conveniencia de limitar la prórroga á tantos días ó tantos meses, alegando que la prórroga por tiempo indeterminado estimula la falta de cumplimiento de deberes esenciales; y dijo también que no había necesidad de discutir todos los años el presupuesto entero, que debía darse carácter permanente á todo lo que fuera indiscutible, limitándose entonces la revisión anual á las modificaciones concretas que se proyecten á la ley. Y tenía perfecta razón al expresarse así. Basta abrir y comparar los presupuestos de un período cualquiera, para persuadirse de que muchísimas partidas se reproducen textualmente de año en año y que las modificaciones constituyen una parte insignificante de la ley. ¿Para qué entonces obligar al poder ejecutivo, á las comisiones informantes de ambas cámaras y á las cámaras mismas, á que pierdan largos meses del año en escribir, imprimir, discutir y votar cantidades inalterables en largos períodos de tiempo, despertando en todos la creencia de que se trata de un balance nuevo, cuando en realidad se trata de un simple clisé que jamás se altera, salvo para cumplir de vez en cuando algún legislador un compromiso contraído con tal ó cual empleado influyente, que resulta en definitiva mejorado con relación á los demás? Las cámaras sólo deberían ocuparse de las enmiendas propuestas anualmente por el poder ejecutivo y por las comisiones de presupuesto. Esa tarea realmente útil permitiría al ministerio de hacienda cumplir religiosamente con la ley de agosto del año 1883, que obliga á presentar el proyecto antes del 1.º de abril como medio de que la asamblea lo deje sancionado antes del 1.º de julio, en que empieza á correr el ejercicio económico, evitándose la anomalía tan corriente entre nosotros de que por falta de tiempo se prorroguen á veces durante varios ejercicios, presupuestos viejos que no se ajustan á la realidad de los hechos, que no registran todos los gastos que

realmente se atienden, y que importan en consecuencia la decretación del déficit.

NECESIDAD DE UNA LEY DE SUELDOS

Ese utilísimo trabajo de subdivisión del presupuesto en dos capítulos, de empleos y gastos permanentes el uno, y de modificaciones ó alteraciones anuales el otro, debería ir antecedido ó acompañado de una ley general de sueldos que suprima las grandes anomalías que hoy se observan entre funcionarios de la misma categoría, que figuran con distintos sueldos por efecto de rumbosidades de algunas asambleas ó simplemente por la diversidad de criterio en los largos períodos de tiempo que separan la creación de empleos de la misma naturaleza. A fines de 1897 nombró el gobierno una comisión con el encargo de proyectar una ley de sueldos dentro de la cifra total del presupuesto de gastos, y esa comisión, compuesta de los señores Carlos María de Pena, Gregorio L. Rodríguez, Enrique Maciel, Eugenio J. Madalena, Enrique Gradín, Francisco Fernández, Gabriel Zas, Platón Arredondo y Juan A. Márquez, produjo un laborioso é interesante informe á mediados del año 1901, que vamos á extractar.

Asciende el cálculo de recursos á 16:124,324.86 pesos, Corresponden de esta suma á deudas públicas y garantías de ferrocarriles el 45.27 %, equivalente á 7:300,171.62; á clases pasivas el 8.74 % equivalente á 1:409,754.24; á diversos créditos el 2.42 %, equivalente á 309,345.66; á gastos de oficina y gastos generales de la nación el 12.11 %, equivalente á 1:952,092.14; á sueldos de empleados civiles y militares y dietas el 31.45 %, equivalente á 5:071,643.24. Distribúyese así la última partida de sueldos y dietas: dietas del cuerpo legislativo y secretarías, 363,903.60; sueldo líquido de los empleados civiles, 3:640,752.68; sueldos de la presidencia de la república, 24,000; sueldos líquidos de militares, asimilados y de oficinas dependientes del ministerio de la guerra, 1:042,986.96. Hay que advertir que los sueldos íntegros, ó sea sin computar los impuestos vigentes, son mucho más altos. Los de carácter civil montan á 4:254,989.86; los de carácter militar á 1:219,864.43; los de las clases pasivas á 2:031,522.93 pesos.

El censo general de empleados levantado por la comisión de sueldos dió un resultado, del punto de vista de la nacionalidad, de 3,709 ciudadanos naturales, 133 ciudadanos legales y 228 extranjeros; y del punto de vista de los sexos, 3,594 hombres y 476 mujeres. A los 4,070 empleados censados, hay que agregar 13,733 no censados, distribuyéndose en esta forma la última cifra: presidencia, 14; ministerio de relaciones exteriores, 13; ministerio de gobierno, 5,086; ministerio de hacienda, 140; ministerio de fomento, 35; poder judicial, 42; ministerio de guerra, 4,690; clases pasivas, 3,713. En conjunto, *17,803 empleados*. Refiérense las cifras que anteceden al presupuesto 1898-1899. El cómputo de las per sonas que reciben asignación del erario público según el presupuesto 1899-1900, arroja este nuevo resultado: presidencia, 28; ministerio de relaciones exteriores, 44; ministerio de gobierno, 6,701, correspondiendo de este guarismo 1,446 á la jefatura política de la capital y 4,531 á jefaturas y juntas departamentales; ministerio de hacienda 1,443, correspondiendo á aduanas 1,026; ministerio de fomento, 1,649, correspondiendo á instrucción primaria 1,328; ministerio de guerra, 4,377, correspondiendo á batallones de cazadores 1,728 y á regimientos de caballería 1,508; poder judicial, 242; clases pasivas, 3,941, correspondiendo á la lista 7 de setiembre 1,324 y á viudas y menores militares, 1.113. En conjunto, *18,425 empleados*. Sostiene la comisión que son bien pocos los empleados de carácter activo que pudieran considerarse inútiles ó superfluos.

Como resultado de los extensos trabajos que en parte hemos extractado, la comisión presentó al gobierno dos proyectos de ley, sobre sueldos el uno y sobre provisión de empleos el otro. El primero de esos proyectos clasifica á todos los funcionarios, magistrados y empleados civiles y militares, con excepción del presidente de la república, senadores, representantes y empleados del cuerpo legislativo, en seis grandes grupos: el personal del servicio civil en general, el personal de instrucción pública, el personal de las juntas económico-administrativas, el personal de las jefaturas políticas, el personal militar y el personal de conserjes, ordenanzas y porteros. Cada grupo se subdivide en categorías y cada categoría se subdivide en clases; los grupos, categorías y clases se revisarán

cada cierto número de años; el poder ejecutivo, al solicitar la creación ó modificación de empleos, fijará el grupo, categoría y clase á que corresponde; los sueldos no podrán ser alterados en casos particulares ni por disposiciones especiales; las pensiones de los empleados civiles se arreglarán por el sueldo efectivo que se les asigne y las de los militares por el sueldo correspondiente á su empleo militar, según la ley de 28 de febrero de 1830, la de 17 de marzo de 1885 y el código militar; al sancionar el presupuesto general de gastos y mientras las rentas no alcancen para pagar íntegramente los sueldos fijados por la ley, se hará sobre ellos la rebaja que corresponda dentro del límite de los recursos disponibles, el cual se fijará previa deducción del importe que corresponda al cuerpo legislativo, presidencia de la república, deuda pública y garantías de ferrocarriles, gastos de todos los servicios y oficinas de la administración, clases pasivas y obligaciones y créditos contra la nación; cualquier otra erogación que se vote por ley suplementaria deberá ser atendida con fondos que se determinarán especialmente al proponer y autorizar el gasto; desde el año económico 1905-1906 las dotaciones del personal de funcionarios y empleados clasificados se fijarán por su importe mensual, ajustándose las planillas á la escala de sueldos correspondientes; no se comprenden en las clasificaciones de la ley las remuneraciones, emolumentos ó sueldos que emanen de una convención autorizada por ley de un concordato.

Del proyecto de reglamentación para la provisión de empleos en la administración pública, extractamos las siguientes disposiciones, relativas á todas las plazas civiles que queden vacantes, con excepción de los jefes ó directores de servicio, subdirectores ó segundos jefes, tesoreros generales, cargos especiales de confianza, personal de policía y del profesional ó técnico sujeto á las leyes orgánicas y reglamentos respectivos: los empleados y meritorios que hayan desempeñado el puesto inmediato inferior, durante el período de tres años, tendrán derecho á la promoción, siempre que hayan acreditado cualidades de suficiencia, honestidad, disciplina, discreción y asiduidad, entendiéndose que la carencia de alguna de estas cinco cualidades inhabilita al empleado para ser promovido; si el jefe de la oficina declarara la insuficiencia

de uno de los candidatos, quedará á salvo el derecho de éste para presentarse al ministerio respectivo, solicitando ser sometido á concurso de suficiencia; cuando dos ó más empleados se hallasen en idénticas condiciones para optar á la vacante inmediata, será discernida ésta por concurso de suficiencia, ante un jurado compuesto del oficial mayor del ministerio, del jefe ó director del servicio respectivo y de una tercera persona elegida de común acuer do por los dos antedichos funcionarios de una lista de veinte examinadores que formularán el contador de la nación y los fiscales de gobierno y hacienda; quedan exceptuadas de la formalidad del concurso las plazas de simple vigilancia, control y fiscalización, para las cuales sólo se requieren conocimientos elementales, siendo condiciones indispensables para optar á estas plazas y á los ascensos inherentes haber acreditado evidentes condiciones de moralidad, dedicación al trabajo y honradez, cuyas condiciones deberán justificarse mediante el testimonio de personas respetables, de arraigo y responsabilidad, que calificará el jefe de la oficina; las vacantes á que den lugar las promociones podrán ser llenadas trasladando empleados de otras oficinas, mientras reunan las condiciones necesarias para las funciones á que se les destina; los que aspiran á ingresar en la administración pública, deberán someterse previamente á un examen de suficiencia, ante el jurado respectivo, y acreditar la corrección de su conducta con el testimonio de dos personas de reconocida honorabilidad; el poder ejecutivo podrá en cualquier caso de provisión de empleos, no previsto en este decreto, disponer un concurso de suficiencia.

Terminaremos este extracto transcribiendo el ensayo de clasificación general de empleos y sueldos sobre la base de la escala preparatoria propuesta por la comisión: de 7,200 á 6,000 pesos, ministros de estado, ministros diplomáticos y ministros de la alta corte de justicia; 5,400 pesos, el contador general de la nación, los fiscales de gobierno, hacienda, civil, menores y del crimen; de 4,800 á 3,600 el tesorero de la nación, los directores generales, jefes de servicio ó inspectores generales, magistrados y funcionarios superiores oficiales mayores de ministerio, empleados superiores ó jefes de administración y de oficinas de carácter general; de 3,240 á 2,760 los funcionarios, magistrados, directores ó jefes

de oficina ó de servicios de grado inmediato inferior á los anteriores, jefes de división, de despachos generales, subdirectores, subjefes de las oficinas de carácter general ó especial, contadores, liquidadores y tesoreros; de 2,500 á 1,800, los funcionarios, directores ó jefes de oficina ó servicios de grado inmediato inferior á los anteriores, jefes de sección, contadores, tesoreros, inspectores, interventores, ingenieros, secretarios, receptores, agentes fiscales, oficiales de categoría en los ministerios, en las direcciones de 1.ª clase, en las inspecciones ó secretarías de 1.ª clase, administradores y receptores de rentas; de 1,650 á 1,350 los empleados de las mismas denominaciones anteriores de grado inmediato inferior, segundos jefes de sección, jefes de despacho y oficiales de grado inferior á los anteriores; de 1,250 á 1,050, los empleados de las mismas denominaciones anteriores, en grado inferior, contadores auxiliares, agrimensores, inspectores ó fiscales especiales de determinados servicios, archiveros generales, jefes inferiores y oficiales generales de despachos ó de oficinas; de 1,000 á 800, los mismos empleados en grado inferior, secretarios de tribunales, escribanos actuarios, subdirectores, adjuntos, liquidadores, inspectores de servicio determinado y oficiales generales de clases inferiores; de 750 á 650, los mismos en grado inferior, defensores de pobres, oficiales de resguardo, auxiliares adjuntos, agentes de rentas, oficiales generales en las clases inferiores; de 600 á 500, los mismos en grado inferior, auxiliares de 1.ª y 2.ª clases; de 450 á 375, los mismos en grado inferior, los auxiliares de 3.ª, 4.ª y 5.ª clases; de 350 á 300, los mismos en grado inferior, los escribientes de 1.ª, 2.ª y 3.ª clases; de 265 á 120, los mismos en grado inferior, los escribientes de 4.ª y 5.ª clases y otros empleados asimilados.

CÓMO SE CUMPLE EL PRESUPUESTO

Dictada la ley general de sueldos, que es de una conveniencia indiscutible, y eliminadas de la discusión anual del presupuesto todas las partidas que no se modifican ó que tienen carácter permanente, la tarea de la preparación del balance no llevaría más tiempo del que demandan otras leyes corrientes y podría abor-

darse en términos verdaderamente fecundos para el país, allanándose el camino á la fiscalización parlamentaria que hoy no se ejerce absolutamente por la forzosa irregularidad de la administración financiera y el desprestigio mismo de que han rodeado al presupuesto los dos altos poderes llamados á cumplirlo con más religiosidad.

Al día siguiente de sancionado el presupuesto se encargan las cámaras de destruir su penosa obra, mediante la sanción de nuevos gastos, bajo forma de pensiones, créditos suplementarios al poder ejecutivo, servicios de nuevas deudas ú otros conceptos. Nada habría que decir, del punto de vista de la eficacia de la ley de presupuesto, si todos los gastos ó desembolsos posteriores á la sanción de esa ley, tuvieran su renta ó asignación propia. Pero ocurre en la casi universalidad de los casos, que la nueva erogación se declara á cargo de las mismas rentas generales ya estiradas considerablemente para que el presupuesto no resulte con déficit en el día de su sanción, y esa práctica deplorable á la que ninguna asamblea ha escapado, á la vez que acentúa el desequilibrio financiero, estimula las liberalidades parlamentarias, porque es más fácil echarle el perro muerto al déficit, que crear un impuesto para cada nuevo gasto inútil que se resuelva decretar.

Las pensiones, créditos suplementarios y servicios de nuevas deudas que la asamblea acumula anualmente al presupuesto, constituyen una carga poco abrumadora con relación á los aumentos que el poder ejecutivo se encarga de decretar por su cuenta y riesgo, bajo forma de creación de empleos militares y de gastos eventuales y extraordinarios. Dejando para más adelante el problema relativo á creación y provisión de empleos, diremos acerca del segundo punto que nuestro presupuesto, extremadamente minucioso y que fija los sueldos y gastos más pequeños de la administración, contiene algunas gruesas partidas para gastos extraordinarios y eventuales que jamás pueden preverse al tiempo de la confección del balance. Como la última memoria de hacienda publicada, corresponde al ejercicio 1894-1895, tomaremos para nuestro cálculo los guarismos relativos al decenio que termina en esa fecha. La ley de presupuesto del ejercicio 1885-1886, acordó á todos los ministerios la suma de 257,000 pesos; y la del ejerci-

cio 1893-94 la suma de 220,000 pesos. En los ejercicios restantes rigieron ordinariamente sumas inferiores. Generalizando á todo el decenio las dos cifras extremas, resultaría el monto total de 2:570,000 ó el de 2:200,000 pesos, según el ejercicio que se adopte. Pues bien: los gastos eventuales y extraordinarios en los mismos diez años, según los cuadros de contaduría insertos en las memorias del ministerio de hacienda que hemos extractado en otra parte de esta obra, ascienden á *diez y medio millones de pesos*. ¿A qué quedan reducidos, juntamente con la ley de presupuesto, los artículos 17 y 82 de la constitución de la república que declaran que es atribución privativa de la asamblea la sanción del presupuesto y que el poder ejecutivo debe invertir el producto de las rentas conforme á las leyes? ¿Qué importancia puede tener el presupuesto de origen parlamentario, si en la casa de gobierno se constituye luego un segundo presupuesto subterráneo por el que se escurren los dineros de la nación sin consentimiento de la asamblea?

Una ley de 9 de febrero de 1830, obra de la asamblea constituyente y legislativa, anticipándose á tales abusos é invasiones de jurisdicción, estableció que «el contador general, el comisario y el tesorero están obligados á representar al gobierno contra todo pago que ordene sin expresar el objeto, causa y razón de gastos á que pertenece, bajo la responsabilidad de la ley; que la misma responsabilidad es extensiva al cumplimiento de toda orden de pago que no esté prevenida por las leyes; que el contador intervendrá en toda orden y libramiento de pago con sujeción á lo ya prevenido, no debiendo los depositarios ni la colecturía admitir documento alguno sin ese requisito; y finalmente que la contaduría no intervendrá en orden alguna de pago que sea expresamente contraria á la ley». Desgraciadamente esta ley, como tantas otras muy sesudas de los primeros tiempos de nuestra organización política, ha quedado olvidada en medio de nuestros continuos desórdenes. Jamás ha sido derogada por otra ley. Indirectamente se pretendió hacerlo en 1884 con un simple decreto, pero un segundo decreto de 3 de marzo de 1886, obra del propio gobierno de Santos que había dictado el primero, estableció: «que todas las oficinas públicas estaban obligadas á rendir cuentas á la contaduría general del

estado, á fin de permitir la formación del balance general; que cesaban todos los empleados civiles y gastos no presupuestados; que se derogaba el decreto de 2 de enero de 1884 que creó la libranza por cheques contra la tesorería, restableciéndose expresamente en toda su fuerza y vigor la ley de 1830 relativa á pagos, siendo en éstos imprescindible la intervención de la contaduría». Tratándose de una ley tan sabia, ha podido alguna vez la asamblea incorporarla á la ley de presupuesto, para recordar así su cumplimiento al poder ejecutivo. Lejos de eso, hasta hace muy poco tiempo, era de práctica corriente incluir año por año en la ley de presupuesto un artículo por el que se autorizaba al poder ejecutivo para hacer las transformaciones que juzgase conveniente en los rubros de los ministerios, siempre que ellos no perjudicasen al buen servicio público ni alterasen la inversión de las rentas. Fundándose en esta monstruosa facultad, el poder ejecutivo hasta se ha considerado legalmente antorizado para crear y suprimir empleos con toda libertad. Recién en el presupuesto de los tres últimos años, ha reivindicado sus fueros mediante esta nueva redacción del artículo de que nos ocupamos: «Siempre que no se trate de crear ó suprimir empleos, de alterar los sueldos, ni de excederse en las erogaciones, el poder ejecutivo podrá hacer en el presupuesto general de gastos las trasposiciones necesarias sin perjuicio del servicio público, dando cuenta á la asamblea de acuerdo con el artículo 82 de la constitución».

Todas las formas de fiscalización parecen olvidadas. Establece la constitución de la república que el poder ejecutivo debe rendir anualmente cuenta instruída de la inversión de las rentas y que la asamblea tiene la facultad de aprobar ó reprobar esas cuentas. Por regla general, el poder ejecutivo presenta las cuentas de cada ejercicio y pasan éstas á la comisión de cuentas del cuerpo legislativo, en cuya oficina existe un personal técnico numeroso y competente que hace el estudio y acumula materiales que jamás llegan á la cámara y que se pierden en las carpetas de la comisión dictaminante. Establece también la constitución que «abiertas las sesiones de las cámaras, será obligación de los ministros dar cuenta particular á cada una de ellas del estado de todo lo concerniente á sus respectivos departamentos». Á pesar de la cla-

ridad extrema de ese precepto constitucional, la última memoria presentada corresponde al ejercicio 1894-1895, lo que quiere decir que han corrido ya siete ejercicios sin que se llene ese importante requisito constitucional. En el año 1892, presentáronse algunos estados y documentos á título de memoria de hacienda de los ejercicios transcurridos desde 1885-86 hasta 1890-1891. Las memorias de hacienda frescas, dan base á la fiscalización del parlamento y de la opinión. Una vez que envejece su contenido, ya sólo tienen interés histórico. Durante muchos años, la contaduría de la nación, suplía en parte la falta de memorias de hacienda, mediante la publicación metódica y regular de sus «estados generales», que abarcaban ampliamente el movimiento de ingresos y de egresos, con notas é informes en general muy interesantes. Pero, desde el año 1879, cesó esa publicación utilísima y entraron sus materiales á formar parte integrante de las memorias de hacienda y de los archivos casi siempre inéditos de la comisión de cuentas del cuerpo legislativo. Independientemente de esos estados generales, hanse publicado en diversas épocas estados mensuales de contaduría, generalmente sin decreto, por resolución especial del ministerio al pie de los documentos originales y á veces por resolución de carácter general, que en cualquier momento podían dejarse y se dejaban de cumplir. Creemos que habría positiva utilidad en incorporar al presupuesto las disposiciones relativas á la publicación de los estados generales y mensuales, siquiera como medio de estimular y facilitar la fiscalización popular que es de grandísima importancia. Habría también conveniencia en organizar sobre la base de la ley de 1830 que ya extractamos, un tribunal ó junta de cuentas, encargado de reforzar la defensa de la ley de presupuesto contra los avances del poder ejecutivo.

Bien comprendemos que las leyes y los reglamentos no bastan para encauzar una administración financiera habituada al desborde y que la reacción tiene que arrancar de los propios gobernantes, una vez que se acostumbren al acatamiento de la ley de presupuesto y á no salir de los guarismos votados por la asamblea. Bien comprendemos que para que esa conquista se afiance, es indispensable que eche raíces en la administración financiera aquel defecto que Thiers echaba de menos en uno de sus celebrados dis-

cursos parlamentarios, cuando después de elogiar las condiciones intelectuales del ministro, decía las siguientes palabras: « Yo no reprocharé á Mrs. Magne la falta de una calidad, no! pero le reprocharé sí la falta de un defecto. Ese defecto consiste en cierta *ferocidad* que considero indispensable á un ministro de hacienda. Y digo cierta ferocidad, porque se necesita efectivamente de ella para defender al tesoro público, que es de todo el mundo, pero que no es el patrimonio de nadie individualmente ». Todo eso es indudable; pero también lo es que el terreno de tan inestimables conquistas sólo puede prepararse sólidamente con ayuda de un amplio sistema de publicidad de la administración financiera, que forme hábitos de fiscalización severa en el pueblo y agrande el sentimiento de la responsabilidad en sus mandatarios. La publicación periódica de verdaderas memorias de hacienda, y no de simples hacinamientos de cuadros de laboriosa consulta á que se ha dado ese nombre en nuestras prácticas administrativas, la publicación de los estados generales y mensuales de la contaduría, los estudios regulares de la comisión de cuentas y la aplicación leal de la ley de 1830, complementada con el establecimiento de un tribunal de cuentas, pueden concurrir y concurrirán algún día al saneamiento fecundo de nuestra administración financiera, que ha realizado grandes y positivos progresos en los últimos años.

CREACIÓN DE EMPLEOS MILITARES

A consideraciones más serias se presta la invasión de atribuciones que en todo tiempo ha realizado el poder ejecutivo en materia de despachos militares. Son claras las disposiciones constitucionales á ese respecto: al poder legislativo corresponde privativamente « la creación y supresión de empleos públicos y la designación de sus dotaciones y retiros », y al poder ejecutivo corresponde privativamente « proveer los empleos civiles y militares conforme á la constitución y á las leyes, con obligación de solicitar el acuerdo del senado, tratándose del nombramiento de enviados diplomáticos, coroneles y demás oficiales superiores de las fuerzas de mar y tierra ». En otros términos, la *creación* de empleos es del exclusivo resorte del cuerpo legislativo; el *nombramiento* de emplea-

dos para ocupar los empleos creados, es del resorte exclusivo del poder ejecutivo, con la particularidad de que este mismo *nombramiento* requiere venia del senado tratándose de enviados diplomáticos y oficiales generales. Hase entendido, sin embargo, en la práctica que la limitación relativa al nombramiento de oficiales generales, es prueba de que el poder ejecutivo tiene el perfecto derecho no ya de proveer los empleos militares de coronel abajo, sino también de crear esos empleos en cantidad arbitraria, diga lo que diga la ley de presupuesto, diga lo que diga la asamblea. Se dicta, por ejemplo, la ley de presupuesto con 100 tenientes coroneles, 100 sargentos mayores, 100 capitanes, 100 tenientes, 100 alféreces. Pues bien, de acuerdo con las prácticas de que nos ocupamos, al día siguiente de promulgada la ley puede el poder ejecutivo elevar al doble ó al triple cada una de esas cifras, imponiendo á la nación 200 tenientes coroneles, 200 sargentos mayores, 200 capitanes, 200 tenientes y 200 alféreces. No puede imaginarse una subversión institucional más clara y manifiesta. Está efectivamente inhabilitado el poder ejecutivo para crear un solo empleo de alférez, de teniente, de capitán, de sargento mayor ó de teniente coronel. Todo su derecho se reduce á designar los candidatos que deban ocupar los empleos militares creados por la asamblea. Lo que complica la cuestión es que el abuso data de los comienzos mismos de nuestra vida institucional y tiene precedentes de considerable importancia.

En la sesión de 5 de noviembre de 1829, se ocupó la asamblea constituyente y legislativa de un proyecto de ley, según el cual el poder ejecutivo no daría por el momento grado ni empleo de sargento mayor inclusive arriba y que en los ascensos inferiores se limitaría á los de escala y á favor de los oficiales en servicio activo. Dijo uno de los diputados que por la constitución el poder ejecutivo podía dar grados de coronel abajo y que el proyecto era en consecuencia contradictorio con esa disposición. Replicó otro que el gobierno acababa de dar empleos y grados con profusión, « como lo hacen los soberanos en días festivos », llegándose á otorgar el empleo de coronel á un individuo que ni una hora de servicio había prestado al país; que la constitución no regía todavía y que se trataba de prevenir abusos notorios. Como resul-

tado de este debate, quedó sancionado el proyecto en esta forma: « el gobierno provisorio no dará hasta el arreglo general del ejército permanente grado ni empleo militar de la clase de sargento mayor inclusive hasta los superiores ». Un decreto de la administración Rivera, de julio 28 de 1831, refrendado por el constitu yente doctor José Ellauri, promueve con venia de la comisión permanente á dos coroneles graduados al empleo de coronel efectivo, á dos tenientes coroneles á coroneles graduados, y sin venia de ninguna especie á varios oficiales inferiores. En la sesión del 26 de noviembre de 1856, la comisión permanente se ocupó de un mensaje del poder ejecutivo solicitando venia para conceder el empleo de coronel mayor al coronel don José María Reyes, por los servicios prestados en la demarcación de límites territoriales con el Brasil. Discutiendo la venia, que fué denegada, dijo uno de los legisladores que por el artículo 81 de la constitución corresponde al poder ejecutivo proveer los empleos civiles y militares conforme á la constitución y á las leyes, y que el artículo 17 de la misma constitución establece que al poder legislativo corresponde la creación de esos empleos. Otro de sus colegas sostuvo que el artículo que acuerda al poder ejecutivo la facultad de proveer los empleos es posterior al que establece las facultades de la asamblea general, y es claro entonces que si exige la aquiescencia de la comisión permanente, es porque se ha puesto en el caso de que estando en receso la asamblea general haya necesidad de efectuar promociones como la que solicita el mensaje en trámite á favor del coronel Reyes.

En 1873, el doctor José María Muñoz presentó á la cámara de senadores, de que formaba parte, un proyecto estableciendo: que el personal militar de la república quedaba reducido á los generales, jefes y oficiales inscriptos en la lista militar al tiempo de la promulgación de la ley y á las fuerzas de línea que establezca el presupuesto del presente período; que los empleos de jefes y oficiales de los cuerpos de línea serán siempre provistos precisamente con jefes y oficiales de la graduación correspondiente inscriptos en la lista militar; que los empleos que resulten vacantes en la lista militar de jefes y oficiales no destinados en los cuerpos de línea, se considerarán suprimidos, y por consiguiente no podrá proveer-

los el poder ejecutivo sin nueva creación por la asamblea; y finalmente, que sólo podrán concederse ascensos de grado en grado. De acuerdo con este proyecto, que sancionó el senado y que fué encarpetado por la cámara de diputados, quedaban deslindadas las atribuciones del poder ejecutivo y de la asamblea: respetábanse los derechos adquiridos, pero se declaraba también que toda vacante en el escalafón militar quedaría suprimida, con excepción de las producidas en los cuerpos de línea, asegurándose así en un término relativamente breve la disminución á proporciones razonables de la enorme carga que representa el estado mayor pasivo.

Varios años más tarde, en 1887, el diputado señor Juan Pedro Castro presentó un proyecto de ley mediante el cual se declaraban sin efecto todos los empleos, grados y ascensos militares conferidos á ciudadanos que no hubiesen prestado servicio militar activo y los ascensos otorgados á militares que no estaban en servicio activo en el ejército de línea ó no hubiesen llenado las condiciones de tiempo y servicios prescriptos por las ordenanzas españolas y el código militar, al tiempo de recibir sus despachos; y se establecía que en lo sucesivo la creación de todo empleo militar se efectuaría por ley expresa, de conformidad al artículo 17 de la constitución que acuerda ese privilegio á la asamblea legislativa. La comisión militar informante sostuvo que era de la competencia exclusiva del poder ejecutivo *proveer* los empleos militares por su sola voluntad desde alférez hasta teniente coronel, y con la venia del senado desde coronel á capitán general. Fundando el señor Castro su proyecto, sostuvo en el informe de la comisión de milicias en minoría, que según la opinión sustentada por los principales jurisconsultos nacionales, á la asamblea compete crear los empleos y al poder ejecutivo proveer aquellos que hayan sido establecidos en la ley de presupuesto ó en leyes especiales; que desde hace largo tiempo vienen confundiéndose la creación y la provisión de empleos, es decir, un acto legislativo y un acto administrativo; que en cuanto á los despachos ya acordados no puede alegarse para su revisión el derecho adquirido, puesto que se trata de grados y ascensos violatorios de las leyes vigentes; que datos oficiales permiten establecer la existencia de 2,307 jefes y oficiales, siendo de notarse que la sola lista 7 de septiembre arroja el notable aumento progresivo

que se indica á continuación: en 1876 absorbía 1,180 pesos; en 1879 había subido á 10,394 pesos; en 1885 á 20,970 pesos y en 1886 á 147,712 pesos. Al discutirse estos informes, el autor del proyecto invocó en su apoyo la ley propuesta por el doctor José María Muñoz, que ya extractamos, y las ampliaciones dadas á ese proyecto por la comisión informante compuesta de los señores Pedro Carve y Tomás Gomensoro; dijo que la lista 7 de septiembre, que en 1886 cerró con 147,712 pesos, había subido posteriormente en 30 de abril de 1887 á 296,400 pesos anuales, según datos emanados de la contaduría, lo que representa un aumento de ciento cuarenta y tantos mil pesos en sólo *tres meses*, existiendo además 232 jefes y oficiales que ocupan puestos civiles y que si los abandonaran elevarían el monto de la lista 7 de septiembre á 444,710 pesos. Agregó que según se le había dicho, figuraba en la expresada lista un niño de nueve años con el grado de capitán y la antigüedad de diez años de servicios. Otro de los diputados manifestó que cuando él y sus demás compañeros iban á la casa del genera Santos, estaban en compañía del sargento mayor cochero y otros oficiales hechos á dedo. Quedó desechado el proyecto.

En junio de 1890 los señores Rufino T. Domínguez y Domingo Mendilaharsu presentaron un proyecto á la cámara de diputados de que formaban parte, estableciendo que en lo sucesivo el poder ejecutivo no podrá conferir más empleos militares que aquellos que figuran en el presupuesto general de gastos ó fueren creados por leyes especiales; y que el mismo poder propondrá á la asamblea general en la oportunidad que juzgue conveniente, los ascensos que deban darse en el ejército de línea con arreglo á las prescripciones del código militar. Fundando el proyecto, dijo el doctor Mendilaharsu que en su concepto era indudable que sólo la asamblea puede crear empleos y que la misma facultad de proveer los empleos ya creados por la asamblea que tiene el poder ejecutivo, no es discrecional, sino que está subordinada á la constitución y á las leyes. Aunque fuese, pues, dudoso para algunos el alcance de la primera de esas disposiciones constitucionales, nadie puede desconocer el perfecto derecho de la asamblea para dictar leyes que determinen ó establezcan la forma de provisión de los empleos. Al año siguiente, el doctor José Román Mendoza presentó á la misma

cámara de diputados un proyecto por el que se declaraba que en adelante no devengarían pensión pasiva, ni para sí ni para sus deudos, los que se dedicaran á la carrera militar, salvo el caso de invalidez ó fallecimiento en acción de guerra. Finalmente, en marzo de 1895, el doctor José María Muñoz presentó un proyecto á la cámara de senadores estableciendo que en los decretos del poder ejecutivo sobre ascensos militares en tiempo de paz, deberá hacerse expresa mención del empleo vacante que se provee con arreglo á lo dispuesto en el artículo 444 del código militar y los años de servicios prestados en el empleo anterior y requeridos como mínimum, respecto de cada empleo de escala, en los artículos 437 á 441 del mismo código; que los decretos de la referencia deberán publicarse por la prensa, sin perjuicio de darlos en la orden general del ejército como lo dispone el artículo 447 del código, y deberán también transcribirse íntegramente en los despachos respectivos.

OSCILACIONES DEL PRESUPUESTO

Ha crecido rápidamente nuestro presupuesto general de gastos, gracias al derroche de empleos militares y á las abusivas emisiones de deuda pública de que en otra parte nos hemos ocupado extensamente. De tres millones á que se reducía en el año 1860, subió á nueve millones en el año 1880, á quince millones en el año 1890, bajó á trece millones y medio en 1893-1894 y reaccionó al finalizar el siglo diez y nueve á diez y seis millones largos, sin contar las rentas propias de la municipalidad de Montevideo y del interior, la comisión de caridad, las jefaturas políticas, la universidad, el tesoro del puerto de Montevideo y otros ingresos que se administran por separado. En el año 1862, la deuda pública circulante no alcanzaba á tres millones, las clases pasivas absorbían 403,959 pesos y el cuerpo legislativo tenía un presupuesto modestísimo de 73,203 pesos al año. En 1869, las deudas giraban alrededor de diez y ocho millones, el presupuesto de las clases pasivas era de 975,684 pesos y el del cuerpo legislativo de 95,556 pesos. En 1874, la deuda llegaba á cuarenta y dos millones y medio, el presupuesto de las clases pasivas á 1:378,959 pesos y el de las cámaras á 170,806 pesos. En 1880, las deudas habían subido

á cuarenta y ocho millones y medio, el presupuesto de las clases pasivas á 1:535,965 pesos y el del cuerpo legislativo á 158,556 pesos. En 1886, la deuda era de setenta y dos millones, el presupuesto de las clases pasivas de 2:015,613 pesos y el de la asamblea de 493,793. En 1890, la deuda estaba en noventa millones, las clases pasivas en 2:354,009 y el cuerpo legislativo en 582,588 pesos. En 1893-94, la deuda circulante era de 106 millones y medio, las clases pasivas absorbían 1:308,338 pesos y la asamblea 505,489 pesos. Al finalizar el siglo, según el presupuesto de 1899-1900, la deuda era de ciento veinticinco millones y medio, las clases pasivas de 1:408,864 pesos y el cuerpo legislativo de 363,903 pesos. Algunos de los saltos excesivamente bruscos de las cifras que anteceden provienen de la ley de 11 de julio de 1884, que transformó las dietas del cuerpo legislativo en sueldos fijos y permanentes desde la presentación de los diplomas á la cámara hasta la expiración efectiva del mandato, contra el texto y el espíritu de la constitución de la república; y de los diversos impuestos dictados sobre las clases pasivas, sucesivamente del 19, 10 y del 5 %. Para dar idea del derroche de empleos militares, daremos este solo dato: la famosa lista 7 de septiembre que figuraba con veinte mil pesos anuales en el presupuesto de 1881, se aproximó nueve años después en el de 1890, á quinientos mil pesos anuales, haciendo caso omiso de los descuentos.

El proyecto de presupuesto del poder ejecutivo para el ejercicio 1891-1892, contiene documentos y anexos muy interesantes que permiten computar en esta forma el número de jefes y oficiales diseminados en la plana mayor activa, plana mayor pasiva y lista 7 de septiembre, con prescindencia de los oficiales en empleo y de los incluídos en otras listas: 1 teniente general, 23 generales, 73 coroneles, 47 coroneles graduados, 173 tenientes coroneles, 20 íd. graduados, 344 sargentos mayores, 22 id. graduados, 512 capitanes, 5 id. graduados, 19 ayudantes mayores, 442 tenientes primeros, 425 id. segundos, 533 subtenientes. En conjunto 2,639 jefes y oficiales sin mando de fuerza ó empleo activo, ó sea una cifra aproximadamente igual á la de los soldados del ejército que según el mismo proyecto de presupuesto subían á 2,667. Existe una segunda lista no menos abrumadora: la de las viudas y

menores militares. Dentro de nuestras abusivas prácticas, todo ciudadano que adquiere un despacho militar ya queda incrustado siempre á la ley de presupuesto y lega á su viuda y á sus hijos menores el derecho de seguir cobrando por tiempo considerable, desde que jamás faltan chicanas para justificar la viudedad, la minoría de edad ó el celibato de los herederos. De los cuadros de contaduría publicados en 1891, resultan 1,063 pensiones por ese concepto. Acumulando 168 jubilados, 290 inválidos, 332 menores y pensionistas civiles, 24 pensionistas militares, resulta una población pasiva que excede de 4,500 individuos con derecho á percibir, sin los descuentos vigentes en la época que estudiamos, la cantidad de 2:325,914 pesos anuales en esta forma: jubilados 163,766 pesos; menores y pensionistas civiles 175,759; estado mayor activo 98,400; estado mayor pasivo 562,950; cuerpo de inválidos 103,326; viudas y menores militares 638,567; pensionistas militares 9,480; lista 7 de septiembre 573,666 pesos.

En los presupuestos posteriores, se ha deducido del rubro de pensiones, la cantidad correspondiente á pensionistas en actividad ó con empleo civil ó militar, de manera que los cálculos comparativos resultan imposibles sobre la base de esa documentación oficial. Hemos ya dado en extracto algunos datos relativos al informe que presentó el gobierno á la comisión general de sueldos en junio de 1901. Partiendo de la base del presupuesto vigente, establece que el sueldo íntegro de las clases pasivas es de 2:031,522 pesos y el sueldo liquidado, ó sea el que resulta después de realizados los impuestos de 1:409,754 pesos que se distribuyen entre 3,941 pensionistas, de los que corresponden 1,871 á las dos listas de jefes y oficiales de reemplazo.

LA REFORMA MILITAR

Hase ocupado la asamblea en diversas épocas de suprimir del presupuesto este enorme rubro de las clases pasivas, que abruma al erario y que promueve la holgazanería en millares de personas y de familias aptas en todo sentido para el trabajo privado. Corres ponde la primera de esas iniciativas á la ley de 3 de junio de 1835, segúnla cual todos los jefes y oficiales que por razón de retiro-

quedasen fuera del servicio en el ejército, gozarían de la tercera parte de su sueldo en el caso de tener de 10 á 16 años de antigüedad; de la mitad del sueldo teniendo de 16 á 30 años de antigüedad; de las dos terceras partes del sueldo teniendo de 30 á 40 años de antigüedad; y del sueldo íntegro con más de 40 años de servicios. Una ley complementaria de 16 de junio del mismo año, agregó que todos los jefes y oficiales que entren al goce del retiro recibirán de una sola vez la cantidad correspondiente á veinte años de sueldo como retirados y que mientras no se efectuase el pago, gozarían del interés del 6 % anual sobre dicho capital. Desde el mes de agosto empezó á darse cumplimiento á estas leyes, y en vista del resultado obtenido, dictó la asamblea la ley de 13 de junio de 1836, declarando cerrada la reforma militar y estableciendo que el pago de los capitales se haría mediante la emisión de 1:333,679 pesos de 6 % en títulos de deuda amortizable. Para garantir el interés se destinaban seis mil pesos mensuales, y para hacer frente á la amortización, el sobrante del fondo mensual mientras los oficiales en servicio activo no entrasen al goce de la reforma, el producto de los derechos de frontera, los 3/4 del producto del mercado de la capital, el importe de la pesca de anfibios, el 6 % sobre las herencias transversales y que saliesen del país, y los sobrantes que resultasen de las cajas militares en las revistas de inspección mensual. Gastáronse fuertes cantidades en ese objeto, aunque sin resultado práctico desgraciadamente, porque nuestros grandes desórdenes administrativos y las guerras que se multiplicaban sin cesar, tenían que inutilizar é inutilizaron los sacrificios, haciendo revivir la abrumadora carga que se pretendía extirpar.

Terminada la guerra grande, surgió de nuevo el pensamiento de la reforma militar y el cuerpo legislativo sancionó la ley de 25 de julio de 1853, que prescribe que todos los jefes y oficiales que no se requieran para el ejército de línea serán reformados, recibiendo por una sola vez el importe de dos años de sueldo los que tengan de 5 á 9 años de antigüedad; el importe de tres años de sueldo los que tuviesen de 9 á 15 años de antigüedad; el importe de cuatro años de sueldo los que tengan de 15 á 21 años de servicios; el importe de cinco años de sueldo los que tengan de 21 á 25 años de antigüedad; el importe de seis anualida-

des los que tengan de 25 años arriba de antigüedad, y el importe de ocho meses de sueldo los que no tuviesen cinco años de servi cio. Previendo la ley el caso de que los militares reformados podrían ser llamados en cualquier momento al servicio activo, establecía que dichos militares sólo gozarían de su sueldo, sin que pudieran optar á nueva reforma. Esta ley quedó totalmente olvidada hasta el año 1873, en cuya época el gobierno del doctor Ellauri resolvió incluir la reforma militar entre los arbitrios destinados á conjurar la tremenda crisis financiera que tan ruda repercusión política había de tener en enero de 1875. Establecía el nuevo proyecto que la reforma se consumaría sobre las bases de la ley que acabamos de extractar, debiendo emitirse con tal objeto títulos de deuda pública de 6 % de interés y 1 % de amortización que se entregarían á los militares reformados por su valor escrito. En sustitución del proyecto del poder ejecutivo, presentó el señor Agustín de Vedia á la cámara de diputados un plan más vasto compuesto de tres leyes distintas: la primera de ellas, de retiro militar, suprimía el estado mayor pasivo y establecía que los jefes y oficiales que resultaran sin mando activo, gozarían de la octava parte de su sueldo si hubiesen estado en actividad de dos á cinco años, y por gradaciones sucesivas iba creciendo la cuota á medida que aumentaban los años de servicio, hasta acordar la mitad del sueldo á los que tuvieran de 15 á 20 años de antigüedad y el sueldo íntegro á los que contaran más de 35 años de servicios; la segunda de ellas fijaba las fuerzas de línea, estableciendo que el po der ejecutivo en ningún caso podría aumentar el personal; y la tercera autorizaba la emisión de seis millones de pesos en títulos de deuda del 6 % de interés y 1 % de amortización acumulativa, debiéndose entregar á cada militar reformado un capital en títulos cuyo servicio de intereses y amortización fuese igual al sueldo que le asignase la ley de retiro.

La comisión militar de la cámara de diputados, en sus informes de 1873 y 1874, introdujo diversas modificaciones en el plan de reformas propuesto por el señor Vedia, concluyendo por aconsejar la sanción de un proyecto sobre las siguientes bases: que el poder ejecutivo quedaría autorizado para reformar á todos los jefes y oficiales con más de ocho años de servicios; que el pago se efec-

tuaría mediante títulos de 6 % de interés y 1 % de amortización que se entregarían en cantidad exactamente igual á todos los individuos del mismo grado militar, con absoluta prescindencia de diferencia de años de servicio, dando, por ejemplo, 22,000 pesos á cada coronel, 8,000 pesos á cada capitán, 3,600 pesos á cada subteniente; que la reforma sería completamente voluntaria, pero una vez efectuada, si el militar volvía al servicio activo, su tarea sería considerada como una simple comisión, compensable con el sueldo, y una vez terminada la tarea, quedaría el jefe ú oficial instantáneamente borrado de la lista militar; que los militares que no tuviesen ocho años de servicio, percibirían la mitad de la asignación respectiva. Calculaba la comisión que para consumar la reforma en los términos propuestos, habría necesidad de emitir siete millo nes de pesos nominales. Según el primer informe de la comisión, había 1,090 jefes y oficiales. Según el segundo informe, la existencia era de 1,122 jefes y oficiales, estando 175 en servicio activo. De los militares del último cuadro, 635 tenían más de ocho años de servicio y 487 menos de esa antigüedad. Tampoco tuvieron éxito las nuevas iniciativas. Por una parte, como se dijo en el curso de la discusión parlamentaria, el proyecto de reforma estaba indirectamente ligado al cumplimiento de la ley de conversión de deudas internas, mediante un empréstito europeo, que no pudo contratarse y que debía aumentar el metálico de la plaza, abriendo fácil salida á los nuevos títulos; y por otra parte, los acontecimientos financieros y políticos que remataron en el motín del 15 de enero de 1875, debían crear y crearon una atmósfera contraria á la realización del vasto plan en trámite.

UN MEDIO FÁCIL DE CONSUMAR LA REFORMA

Uno de los principales escollos con que siempre ha tropezado la idea de la reforma militar consiste en la emisión de títulos de deuda pública. En primer lugar, porque nuestro país ha abusado horriblemente ya de las operaciones de crédito; en segundo lugar porque el tipo de cotización de nuestros títulos de renta, impondría fuertes quebrantos al pensionista que quisiera hacerse de dinero para emprender un trabajo cualquiera; y en tercer lugar

porque dada la prodigalidad incorregible de casi todos nuestros gobiernos, especialmente en materia de empleos militares, se corre el riesgo de que las listas de las clases pasivas no disminuyan en realidad y tenga el erario público que soportar una carga doble, pagando pensiones y pagando intereses y amortización del capital levantado para extinguirlos. Más práctico sería el establecimiento de un impuesto sobre las propias clases pasivas, que el pensionista toleraría fácilmente, halagado con la esperanza de un buen resultado en los primeros sorteos. Las clases pasivas se reformarían ellas mismas, sin sacrificio alguno para el tesoro público: tal es la base del procedimiento de que vamos á ocuparnos.

Según el extracto hecho en junio de 1901 por la comisión de sueldos, la planilla íntegra de las clases pasivas asciende á 2:031,522 y la planilla de sueldos líquidos á 1:409,754 pesos. La diferencia entre ambas planillas, que es de 621,768 pesos, representa los descuentos é impuestos vigentes sobre las pensiones civiles y militares. Debe tenerse en cuenta, para explicar la importancia de esa última cantidad, que salvo excepciones muy contadas y muy honrosas, las pensiones arrancan de un acto de favoritismo y no del mérito real de los servicios prestados al país. Hemos dicho que las cifras del presupuesto no son completas, en razón de que actualmente se prescinde de los pensionistas que están en actividad y que reciben sueldo por otro concepto. Vamos á tomar para nuestros cálculos el guarismo amplio y completo del proyecto de presupuesto del ejercicio 1891-1892, que es de *2:354,900* pesos. La erogación mensual es de *196,167* pesos. A título de promedio, creemos que podría establecerse el importe de cinco años de pensión, recibiendo por ejemplo la suma de diez mil pesos efectivos al tiempo de ser borrado del presupuesto el pensionista que percibe dos mil pesos anuales. El dinero efectivo para consumar la reforma se obtendría mediante el impuesto de 10 % sobre el monto real de todas las pensiones, aun de las chanceladas momentáneamente por hallarse en actividad los pensionistas. La única carga del erario público, sería el pago del impuesto sobre las cantidades á que ascienden los descuentos vigentes. Determinado el promedio de lo que habría que entregarse como capital de reforma y el porcentaje con que deben concurrir las mismas cla-

ses pasivas para obtener ese capital, veamos de que manera actuaría el fondo amortizante.

En el primer mes, daría el impuesto del 10 % sobre la erogación de 196,167.49 pesos que representan las clases pasivas, la cantidad de 19,616.74 pesos. Podría darse en el acto, por medio de sorteos, su capital de reforma á diversos pensionistas que perciben mensualmente 326.94 pesos. Al segundo mes, el impuesto del 10 % habría descendido proporcionalmente al monto de las pensiones rescatadas. El capital sujeto al impuesto ya no sería en efecto de 196,167.49, sino de 195,840.55; y el diez por ciento en vez de producir 19,616.74, daría simplemente 19,584.05. Pero, como el tesoro público sigue abonando íntegramente el presupuesto de las clases pasivas, resultan disponibles los 326.94 pesos de los haberes mensuales correspondientes á los pensionistas que ya han recibido su capital; y esa cantidad disponible acrece al fondo amortizante que se encuentra entonces constituído por las siguientes partidas: 19,584,05 procedente del 10 % y 326.94 de los haberes disponibles, ó sea en conjunto 19,910.99 pesos. Dicha cantidad permite rescatar nuevas pensiones que representan una erogación mensual de 331.85 pesos. Al tercer mes, el capital sujeto á impuesto habrá bajado á 195,508.70, por efecto de los rescates consumados y el diez por ciento dará simplemente 19,550.87. Pero como á esta cantidad hay que agregar los haberes mensuales de las pensiones rescatadas, el fondo amortizante resultará así constituído: 19,550.87, del 10 %; 326.94 de haberes correspondientes á los pensionistas reformados en el primer mes; 331.85 de haberes correspondientes á los pensionistas reformados en el segundo mes. En conjunto 20,209.66, con cuya cantidad serán eliminados del presupuesto nuevos pensionistas que embolsan al mes 336.83 pesos.

Se trata, como se ve, de un procedimiento análogo al que rige entre nosotros para la amortización de las deudas públicas. El estado abona mes á mes la cantidad íntegra que corresponde á la deuda emitida, como si todos y cada uno de sus títulos estuvieran en circulación, destinándose las sumas que corresponde á los títulos sorteados y pagados, á aumentar el fondo amortizante de los demás títulos. Pues lo mismo sucedería en el plan que proponemos. La suma que corresponde hoy á las clases pasivas sería abo-

nada por la tesorería con absoluta prescindencia de las pensiones rescatadas, creciendo, en consecuencia, el fondo de amortización mes á mes. Al finalizar el primer año, el fondo amortizante se habrá elevado á 23,107.68. Su movimiento de progreso está representado por la siguiente escala:

Diciembre de	1903.	$	23,107.68
» »	1904.	»	27,627.94
» »	1905.	»	33,032.43
» »	1906.	»	39,494.13
» »	1907.	»	47,219.42
» »	1908.	»	56,456.34
» »	1909.	»	67,500.17
» »	1910.	»	80,704.37
» »	1911.	»	96,491.92
» »	1912.	»	115,367.45
» »	1913.	»	137,935.37
» »	1914.	»	164,917.95
Noviembre »	1915.	»	126,808.80

En noviembre de 1915, vale decir á los doce años y once meses de haber empezado el rescate, quedarían extinguidas todas las clases pasivas y militares, sin más sacrificios para los pensionistas que el impuesto del 10 % sobre los haberes que perciben, y sin otro sacrificio para el tesoro público que la entrega anual que corresponda al 10 % sobre la diferencia de sueldos entre la cantidad íntegra que establece la ley de presupuesto y la cantidad más pequeña que ingresa en el bolsillo de los pensionistas.

Con la reforma de las clases pasivas se aliviaría en breve tiempo, como se ve, al tesoro público de una carga abrumadora y recibirían un impulso benéfico esos millares de parásitos que se desenvuelven en la holgazanería y que constituyen un fermento permanente de convulsiones intestinas y de malestar político. Para que el rescate pudiera consumarse en las condiciones más altamente favorables y prestigiosas, debería ser manejado el fondo amortizante por una comisión popular respetabilísima, encargada no sólo de practicar los sorteos, sino también y muy principalmente

de dar consejos eficaces á los pensionistas acerca del destino ó aplicación que deben dar á sus capitales.

LEYES COMPLEMENTARIAS

Pero no basta extirpar los males que actualmente se notan. Hay necesidad también de evitar su reproducción en el porvenir, dictando leyes apropiadas sobre creación de empleos, otorgamiento de gracias y pensiones, retiros y jubilaciones. De lo primero nos hemos ocupado ya, demostrando la necesidad de deslindar de una vez por todas las atribuciones de la asamblea y del poder ejecutivo en lo que á despachos militares atañe, mediante una ley salvadora del presupuesto, del crédito del país y de la dignidad misma de la carrera de las armas. Mucho hay que hacer también en materia de pensiones, gracias especiales, retiros y jubilaciones.

El artículo 17 de la constitución de la república acuerda á la asamblea general la facultad de « crear y suprimir empleos públicos, determinar sus atribuciones, designar, aumentar ó disminuir sus dotaciones ó retiros, dar pensiones ó recompensas pecuniarias ó de otra clase y decretar honores públicos á los grandes servicios.» La ley de mayo de 1838, reglamentaria de este artículo constitucional en la parte de que nos ocupamos, estableció que los empleados civiles que por innecesarios fueran separados del servicio, gozarían de la cuarta parte del sueldo, si tuviesen diez años de antigüedad; de la tercera parte, los de diez años arriba; de la mitad, los de veinte años; de las dos terceras partes, si tuviesen treinta años de antigüedad, y del sueldo íntegro los que tuviesen cuarenta años de servicios; y que los empleados que resultaren inutilizados en servicio público, por achaques, avanzada edad ú otros motivos, recibirían á título de jubilación la cuarta parte del sueldo en el caso de tener siete años de servicio, la tercera parte del sueldo si tuviesen diez años de servicio, la mitad si quince años, las dos terceras partes si veinte años y la totalidad del sueldo si contaban treinta años de antigüedad. Para hacer frente al pago de los retiros, jubilaciones y pensiones, quedaba establecido un montepío al que debían concurrir todos y cada uno de los empleados civiles con el sueldo de un día de cada mes, siempre que la asignación excediera

de trescientos pesos anuales. Los grandes é incalificables abusos cometidos á la sombra de esta ley provocaron el decreto-ley de 7 de septiembre de 1876, suprimiendo para el porvenir y sin perjuicio de los derechos adquiridos dentro del régimen anterior, toda pensión pasiva en materia civil y en materia militar, ya proviniera el cese de renuncia, de destitución ó de fallecimiento. Como única y exclusiva excepción aceptábase el caso de las familias de los ciudadanos de la guardia nacional ó del ejército de línea muertos en función de guerra ó invalidados para el ejercicio de toda profesión ó industria.

Fué un corte demasiado radical, que no podía librar al erario público de las cargas que se pretendía suprimir, desde que á los interesados ó á sus deudos quedaba el camino de recurrir á la asamblea en demanda de una pensión graciable, absolutamente arbitraria, que debía acordarse y se acordaba en la gran generalidad de los casos. Son convenientes las leyes de retiro y de jubilaciones á condición de que sean justas y se limiten á garantir la subsistencia del empleado que se ha incapacitado en el ejercicio de sus funciones. Hasta constituyen una economía para el erario público, desde que cierran la puerta á liberalidades sin freno que rara vez dejan de triunfar en asambleas numerosas y faltas de responsabilidad. Toda la cuestión consiste en impedir los abusos, mediante una fiscalización severa de los títulos reales del empleado y la fijación de cuotas extremadamente moderadas que en ningún caso se tomen de rentas generales, sino de la caja formada por el descuento ó retención de una parte del sueldo de los propios empleados que se retiran ó jubilan. De los anales del cuerpo legislativo vamos á extractar las cláusulas capitales de dos leyes reglamentarias que no alcanzaron á sancionarse y que debían corregir, en concepto de sus autores, los males que desprestigiaron la ley general de 1838.

Según el proyecto del diputado don Bernabé Rivera, presentado á la asamblea de 1874, todos los empleados en actividad que fueran separados por innecesarios, gozarían de un retiro equivalente á la cuarta parte del sueldo en el caso de tener diez años de servicios, de la tercera parte en el caso de tener más de quince años, de la mitad en el caso de tener veinte años, de las dos terceras partes en el caso de tener treinta años, y de sueldo íntegro en el caso

de tener cuarenta años; para optar á la jubilación habría que justificar la inutilización en el servicio ante la junta de higiene pública, con audiencia del fiscal de gobierno, gozando en caso de resolución favorable, de la tercera parte del sueldo los que tuvieran diez años de servicio, de la mitad los de quince, de las dos terceras partes los de veinte, y del sueldo íntegro los de treinta años; se establecería un montepío al que contribuirían todos los empleados civiles, retirados y jubilados con un 5 % de sus haberes; dicho fondo, ayudado en su déficit por las rentas generales, haría frente al pago de los retiros, jubilaciones y pensiones; á las viudas é hijos legítimos de los empleados civiles, retirados ó jubilados, se les acordaría una pensión equivalente á la cuarta parte del sueldo de la última plaza ocupada por sus causantes cuando éstos hubieran prestado servicios desde uno hasta diez años; á la tercera, cuando los años de servicio se extendieran á quince; á la mitad, hasta veinte años; y á las dos terceras partes hasta treinta años; caducando la pensión para la viuda si contrajere nuevo matrimonio ó llevare vida deshonesta, para los hijos varones una vez llegados á la mayoría de edad y para las hijas cuando se casaren.

Pertenece el segundo proyecto al doctor Antonio María Rodríguez y fué presentado á la cámara de diputados en julio de 1896. He aquí sus disposiciones capitales: creación de una caja nacional de jubilaciones y pensiones á cargo de un consejo administrativo compuesto del ministro de gobierno, del presidente de la alta corte de justicia, del contador general de la nación, del fiscal de hacienda, del juez letrado más antiguo, del tesorero general, del director de aduanas, del director de los impuestos directos, del oficial mayor de hacienda, del catedrático de derecho administrativo, del presidente del consejo de higiene, del jefe de la oficina de crédito público, del secretario más antiguo del cuerpo legislativo y de tres miembros electivos nombrados cada tres años por los primeros y segundos jefes de los servicios públicos; la caja se constituirá con el 3 % mensual de los sueldos, con otra entrega mensual equivalente á cargo del tesoro público, con la diferencia del primer día de sueldo en el caso de promoción de empleados, con el 3 % de los sueldos devengados por las personas que no pagan actualmente montepío y quieran hacer valer sus años anteriores de ser-

vicio, con el importe de los arrendamientos de propiedades fiscales, con el importe de los títulos de deuda diferida prescriptos por no haber concurrido sus acreedores á las consolidaciones respectivas, con las multas impuestas á los empleados públicos, con el impuesto de dos por ciento progresivo á partir de cien pesos líquidos y á razón de un peso por cada cien pesos de exceso, aplicable á todas las pensiones graciables, etc.; cuando haya excedente de fondos, el consejo administrativo deberá colocarlo en títulos públicos ó cédulas hipotecarias; los empleados podrán jubilarse con goce de sueldo íntegro y sin necesidad de justificar inutilización alguna, siempre que tengan más de treinta años de servicios y que hayan cumplido sesenta y cinco años de edad; fuera de ese caso excepcional sólo se otorgará la jubilación á favor de los empleados que tengan más de diez años de servicios y que prueben acabadamente la imposibilidad de continuar en el ejercicio del cargo por enfermedad, achaques ó edad avanzada; la jubilación será de tantas treinta avas partes del sueldo del postulante como sean los años de servicio que haya prestado al estado; la viuda y los hijos solteros y menores de edad de los funcionarios que fallezcan desempeñando un cargo público, tendrán derecho á una pensión equivalente á la mitad del monto de la jubilación que habría correspondido al causante; los jubilados trasmitirán una pensión análoga; las jubilaciones y pensiones no son embargables ni pueden afectarse con anticipación; las pensiones por gracia especial sólo podrán presentarse al cuerpo legislativo en el mes de abril, sólo pasarán á estudio de la comisión especial en el caso de ser apoyadas por siete diputados ó cuatro senadores y sólo podrán sancionarse por dos terceras partes de votos y en dos discusiones separadas por una semana de intervalo, salvo el caso de grandes y extraordinarios servicios prestados á la patria; los empleados y funcionarios amparados por la ley de pensiones y jubilaciones, sus viudas é hijos, no podrán ocurrir al cuerpo legislativo en demanda de pensión, jubilación ó aumento de pensión.

Contiene disposiciones muy buenas este último proyecto. El establecimiento de la caja de pensiones y jubilaciones con fondos propios, absolutamente desligados de las rentas generales y la reglamentación de las gracias especiales por la asamblea sobre la doble

base de la acumulación de las solicitudes en un solo mes del año (un proyecto del doctor Blengio Rocca presentado en 1899 establecía que sólo podrían decretarse pensiones juntamente con el presupuesto de gastos) y de un fuerte número de votos en cada cámara, garantizan el buen éxito del plan, que en lo fundamental ya funciona desde hace años con excelentes resultados en el seno del personal dependiente de la instrucción primaria. La ley de mayo de 1896, formulada por los doctores Ciganda y Palomeque, con el concurso del inspector técnico de escuelas señor Figueira, creó efectivamente una caja escolar administrada por los miembros de la dirección de instrucción pública y los directores de los internatos, que ha funcionado con perfecta regularidad, arrojando los siguientes guarismos en 31 de diciembre de 1901: títulos de deuda pública existentes en la caja escolar, 417,332.25 pesos nominales; costo efectivo de esos títulos, 238,883.79 pesos; presupuesto del mes de diciembre, 2,235.13 pesos, correspondiendo 1,826.26 á 41 jubilados, 204.95 á 7 pensionistas y el saldo á empleados; ingresos mensuales para cubrir el presupuesto, 6,161.97 pesos, correspondiendo 1,701 á intereses de las deudas, 1300 á descuentos de sueldos, 1,300 á la cuota á cargo del estado, 1,000 por impuesto de herencias y lo demás por otros conceptos; resultando un sobrante de 3,926.84 pesos mensuales para aumentar el capital y hacer frente al pago de nuevas jubilaciones.

Creemos que las pensiones y jubilaciones no deberían exceder en ningún caso de la mitad del sueldo activo, ni tampoco pasar de un límite razonable de tres mil pesos anuales, por ejemplo, sea cual fuere la asignación de que haya gozado el funcionario mientras estuvo al frente de su cargo. Creemos también que habría perfecta justicia é innegable conveniencia en extender á la clase militar las prescripciones proyectadas para las clases civiles. Es un privilegio inaudito el que nuestras leyes y prácticas corrientes acuerdan á los militares, incrustándolos definitivamente en el presupuesto, presten ó no presten servicios. ¿Por qué motivo un ciudadano que recibe el grado de capitán ó de coronel y que se pasa toda la vida en absoluta inactividad, ha de percibir sueldo mientras viva y ha de trasmitir pensión á sus deudos, mientras que otro ciudadano que ha sido juez ó empleado civil, pierde el sueldo apenas abando-

na el empleo, salvo que reuna las condiciones y años de servicio activo para poder jubilarse ó retirarse? Débese á tan monstruoso privilegio, el despilfarro que han hecho nuestros gobiernos en materia de despachos militares, otorgados muchas veces á título de prebendas á ciudadanos que ignoraban en absoluto lo que significa un día de servicio en el ejército. Y creemos finalmente, que habría positiva conveniencia en reglamentar de una manera más restrictiva el otorgamiento de gracias especiales por la asamblea. No basta que se diga que los empleados regidos por la ley de pensiones y jubilaciones no pueden ocurrir en ningún caso á la asamblea en demanda de pensión ó de aumento de pensión. Es necesario que también se establezcan limitaciones á todas las gracias especiales y aun á las recompensas á favor de los verdaderos servidores de la patria.

En una interesante discusión que se produjo en la cámara de diputados durante el año 1888, sostuvo el doctor Pedro Bustamante que la constitución de la república autoriza á la asamblea para conceder pensiones, es decir, remunerar servicios prestados, y también para dispensar honores y recompensas por servicios y méritos relevantes, pero no para hacer favores. Es cuestión de palabras, desde que el que solicita una pensión siempre alega ó puede alegar un servicio. Mucho más firme resulta el terreno, sosteniendo que el artículo 17 de la constitución de la república fuera de los *retiros* que corresponden á empleados públicos y que naturalmente deben ser materia de una ley general, sólo está facultada para otorgar pensiones, recompensas pecuniarias ú honores públicos á los grandes servidores de la patria. La referida disposición constitucional, se compone efectivamente de cuatro partes ó miembros bien separados, hasta por la puntuación, que reproducimos en esta forma del «registro oficial»: crear y suprimir empleos públicos; determinar sus atribuciones; designar, aumentar ó disminuir sus dotaciones ó retiros; dar pensiones ó recompensas pecuniarias, ó de otra clase, y decretar honores públicos á los grandes servicios». Toda la última parte, es relativa á los grandes servicios y son ellos, en consecuencia, los únicos casos de excepción á la ley de retiros. Así lo entendieron once diputados de la legislatura de 1886 en un proyecto de ley que fué rechazado, estable-

ciendo expresamente que sólo en el caso excepcional de grandes servicios podría la asamblea otorgar gracias especiales ó recompensas pecuniarias. Pero, aun cuando ofreciera dudas el texto constitucional, esas dudas podrían desaparecer mediante una ley interpretativa de alta conveniencia nacional, dado el derroche colosal de pensiones en que han incurrido casi todas nuestras asambleas, transformadas en verdaderas sociedades de socorros mutuos y dispuestas siempre á entregar liberalmente una parte del producto de las rentas á todo el que golpeaba á sus puertas en demanda de ayuda. A título de antecedente ilustrativo, mencionaremos también que en junio de 1890, el poder ejecutivo devolvió con observaciones una ley de pensión, fundándose en que por el artículo 17 de la constitución, sólo en mérito de grandes servicios á la patria pueden acordarse pensiones graciables.

CAPITULO XVI

Derechos de aduana

LO QUE PAGAN LAS IMPORTACIONES

Hemos dado cuenta circunstanciada en otro capítulo de los derechos de importación que existen actualmente en la república. El altísimo porcentaje que establecen esos derechos, no responde exclusivamente á propósitos proteccionistas. Cada vez que el erario público se ha encontrado en apuros, han dirigido su vista casi todos nuestros gobiernos á la aduana, persuadidos de que ella es el instrumento más cómodo de acumular recursos sin grandes y enérgicas protestas del pueblo contribuyente. Encierra una profunda verdad la frase tan trillada de que el impuesto indirecto permite desplumar al pollo sin que grite. Otros son los puntos que tendremos que tocar en este capítulo acerca de los derechos de aduana: los derechos de exportación, los sistemas vigentes para la percepción de la renta, los derechos diferenciales á favor de las zonas fronterizas, la renovación periódica de las tarifas, los tratados de comercio, la movilización, por medio del crédito, de las mercaderías depositadas en los almacenes fiscales, las franquicias al tránsito y el contrabando. Antes de abordar estos interesantes temas, vamos á reproducir el resumen de los derechos de importación, publicado en 1898 por la comisión revisora de leyes y tarifas de aduana, advirtiendo que no están computados ni el 5 % adicional de importación, ni la patente adicional de importación del 3 %:

31 %.—Toda mercadería de procedencia extranjera pagará á

su importación el derecho de 31 % sobre su avaluación, con excepción de las siguientes, que pagarán :

51 %.—Armas en general, municiones para las mismas, pólvora en general, perfumerías, cohetes con excepción de los de la India, rapé.

48 %.—Cepillos en general, pinceles para blanqueo, calzado en general, ropa hecha, confecciones en general, sombreros, muebles en general, carruajes, arneses ó arreos, drogas.

44 %.—Velas de sebo, id. de cera ó imitaciones, suelas y pieles curtidas.

20 %.—Maderas en bruto en general, hierro en lingotes, flejes, zinc en láminas ó lingotes, acero en planchas, cobre en lingotes, bronce id., plomo en barras, planchas y lingotes, frutas frescas, baldosas de barro para techos y pisos, tejas, tierra romana, carbón vegetal, leña en rajas, azogue, estaño, talco, yeso, alquitrán y brea, dinamita, lata en hojas.

25 %.—Cajones desarmados.

15 %.—Botellas de vidrio para envases, frascos vacíos.

12 %.—Papas en general.

10 %.—Pábilo, arpillera en piezas, postes, medios postes y estacones.

8 %.—Libros impresos encuadernados, máquinas ó prensas tipográficas ó litográficas, tipos para imprenta, papel blanco de gran formato para diarios, id. para litografía, en hojas abiertas arriba de 87×54 centímetros, tinta para imprenta, semillas de flo res y hortalizas, ácidos sulfúrico, nítrico y clorhídrico, goma-damar, fósforo en canutos, palos tintóreos, alhajas de oro, relojes de oro ó plata.

6 %.—Libros, impresos á la rústica, globos geográficos, aparatos destinados al estudio de las ciencias naturales, físicas ó ma temáticas, carbón mineral, piedras preciosas sueltas, sal marina ó de roca.

5 %.—Arados y rejas de repuesto, alambres para cercos y viñas hasta el número 14, cáñamo y yute en rama, máquinas para establecimientos industriales y piezas de repuesto, máquinas para la agricultura y piezas de repuesto, potasa y clorato para la industria, soda común y doble, hilo para segadoras.

96 %.—Las materias colorantes usadas para la fabricación de vinos y pastas alimenticias.

Derechos específicos.—Vinos finos, en cascos, litro $ 0.23; id. comunes, id. id. 0.06; id. embotellados y botella, 0.23; las subdivisiones en proporción; id. artificiales, pagarán sobre la tarifa que precede, litro 0.03.

Aguardiente hasta 20 grados, litro $ 0.136; de 20 para arriba con aumento de 0.0068 por grado el litro.

Bítter y similares, cognac, ajenjo, ginebra y demás bebidas alcohólicas que no excedan de 20 grados, en cascos, litro $ 0.31 Las mismas en botellas desde 51 centilitros hasta 1 litro, botella 0.31. Las mismas en botellas de mayor ó menor tamaño ó mayor fuerza alcohólica, en proporción.

Licores, vermouth, fernet y similares en cascos, litro $ 0.31. Las mismas en botellas desde 51 centilitros hasta 1 litro, botella 0.31. En botellas de mayor ó menor tamaño, en proporción.

Cerveza en cascos, litro $ 0.16; id. en botella desde 51 centilitros á 1 litro, botella id. 0.16. Las de mayor ó menor tamaño, en proporción.

Sidra en cascos, litro $ 0.10; id. en botella de 51 centilitros á 1 litro, botella 0.12. Las de mayor ó menor tamaño, en proporción.

Kerosene, litro $ 0.025; id. sin depurar, en cascos, litro id. 0.01.

Azúcar refinada (peso bruto), kilo $ 0.06; id. sin refinar, 0.05.

Arroz descortezado (peso bruto), kilo id. 0.04; id. con cáscara, id. id. id. 0.01.

Aceites vegetales en general (peso neto), kilo 0.10.

Fósforos en general (incluso envase), id. id. 1.30.

Estearina en panes (peso bruto), id. id. 0.05.

Almidón, id. id. id. 0.07.

Trigo (peso neto), kilos 100, id. 1.35.

Maíz, id. id, id. id. 0.80.

Harina de trigo, id. id. id. id. 2.70.

Alfalfa y otros forrajes, id. id. id. id. 1.

Ají en rama (peso bruto), kilo 0.09; id. molido (incluso envase), id. id. 0.14.

Almendras con cáscara (peso bruto), id. id. 0.06; id. sin cáscara (incluso envase), id. id. 0.11.

Alpiste (peso bruto), id. id. 0.05.

Avellanas, id. id. id. 0.04.

Azul ordinario para lavanderas (peso bruto), kilo 0.01; cacao en grano, id. id. 0.12; id. molido (incluso envase), 0.16; café en grano (peso bruto), 0.08; id. molido (incluso envase), 0.24; id achicoria suelto ó en paquete, id. 0.06.

Chocolate en pasta, id. 0.30.

Cohetes de la India en caja hasta 40 paquetes, cada caja 0.60.

Conservas de legumbres en general (incluso envase), kilo 0.30; id. de cualquier otra clase, id. 0.30.

Dulces secos, confites, bombones, id. 0.40; id. de jugo, almíbar ó cualquier otra clase, id. 0.25.

Encurtidos en general, id. 0.10.

Fariña, peso bruto, id. 0.01.

Fideos en general, id. 0.08.

Frutas en agua ó aguardiente, incluso envase, id. 0.10.

Grasa de cerdo, id. 0.14.

Guayabada, id. 0.20.

Jabón común, peso bruto, id. 0.08.

Jamones, incluso envase, id. 0.24.

Manteca de leche, id. id. 0.35.

Nueces comunes, peso bruto, id. 0.03.

Orejones, id. 0.05.

Ostras y langostas, incluso envase, id. 0.30.

Papel estraza, estracilla y similares para envolver ó envasar, peso bruto, id. 0.05.

Pasas de uva, id. 0.05.

Pescado en salmuera, en cajas ó en cascos (peso bruto), kilo 0.07; id. en frascos, latas ó tarros (incluso envase), id. 0.10; id. seco, en cajas ó casco (peso bruto), id. 0.05; id. en tarros, frascos ó latas (incluso envase), id. 0.08.

Pimentón, id. id. 0.08.

Pimienta en grano, peso bruto, id. 0.10; id. molida, incluso envase, id. 0.16.

Quesos en general, id. id. 0.38.

Salchichón, id. id. id. 0.40.

Galletitas, bizcochos y masas, id. id. 0.16.

Te en general, peso neto, id. 0.25.

Velas estearina ó similares, incluso envase, id 0.14.

Vinagre, litro $ 0.03.

Yerba mate de cualquier procedencia, peso bruto, kilo 0.04; id. en hoja, sin ninguna elaboración, id. id. 0.01.

Legumbres secas, como ser: habas, porotos, arvejas, garbanzos, lentejas y similares, peso bruto, id. id. 0.05.

Zarazas y percalina, peso neto, id. 0.28.

Casimir y casineta de algodón, id. id. 0.28.

Bayeta de cualquier clase, id. id. 0.31.

Franela ó tartán de lana, id. id. 0.75; id. ó id. de lana y algodón, id. id. 0.62; id. ó id. de algodón, id. id. id. 0.28.

Brin de algodón id. id. 0.25.

Cabullería y jarcia alquitranadas, cáñamo blanco, manila, cairo y similares, peso bruto id. 0.06.

Lienzo de algodón, crudo y blanco (peso neto) id. id. 0.155, id. mezcla, listado y similares (id. id.) id. id. 0.20.

Paño, casimir y casineta de lana (peso neto) id. id. 0.93, id. id. id. de lana y algodón (id. id.) id. id. 0.31.

Madrás, bramantes, true, madapolán y crea (peso neto) id. id. 0.25.

Hierro en barras y planchas sin labrar, tirantes y rieles (peso neto) id. id. 0.01. Hierro en planchas galvanizado para techos (id. id.) id. id. 0.015.

Libros ó cuadernos de música impresos, id. id. 0.06, id. ó libretas y cuadernos impresos ó litografiados en todo ó en parte, id. id. 0.80.

Papel pintado para música con impresión alguna id. id. 0.50, id. para escribir rayado ó sin rayar, con viñetas, monogramas ó cualquier otra impresión, id. id. id. 1.00. Sobres, con cualquier clase de impresión, id. id. 1.00.

Formularios ó papeles de comercio impresos ó litografiados, como ser: cuentas, facturas, billetes de banco, letras de cambio, tarjetas, rótulos, etiquetas, anuncios sueltos con ó sin calendario sobre papel, cartón ó tela en tinta de un solo color, id. id. 2.00. Formularios y papeles de comercio, como los anteriores, en tinta de más de un color, kilo $ 3.00.

Papel impreso litografiado ó autografiado de cualquier clase con adornos ó diseños en todo ó en parte y toda obra hecha por la litografía, tipografía, fototipía, ó cualquier otro sistema en tinta de un solo color, kilo $ 1.00. Los mismos en más de un color id. id. 2.

Cajas vacías para fósforos y para especialidades de botica, confitería, perfumería y análogas, id. id. 0.60. Las mismas desarmadas ó en hojas sueltas, id. id. 0.40.

Naipes, gruesa id. $ 10.

Tabacos.—En hoja habano (incluso envase) K.° $ 0.30, id. id. picado id. id. id. 0.70, id. negro en cuerda id. id. id. 0.30, id. id. picado id. id. id. 0.60, id. de otras procedencias, con exclusión del de Río Grande y Paraguay id. id. id. 0.30, id. id. picado id. id. id. 0.60, id. del Paraguay y Río Grande id. id. id. 0.15.

Cigarros.—Hoja habanos id. id. id. 3, id. (no habanos) italianos, suizos y otras procedencias id. id. id. 1, cigarrillos en general id. id. id. 2.50.

Artículos libres de derechos.—Los útiles destinados al culto divino, cuya introducción sea solicitada por la autoridad eclesiástica competente; los artículos que se introduzcan para uso particular de los agentes diplomáticos acreditados en la república, á requisición de los mismos, siempre que haya reciprocidad para los nuestros; buques á vapor, que vengan expresos para armarse en el país; oro y plata sellada, en pasta ó en polvo, específico para curar ovejas, plantas vivas (incluso vides y sarmientos), animales de raza y ganado en pie, equipajes con ropa y útiles de uso solamente, materiales especiales destinados á la construcción de buques en el país, que no sean comunes á otras industrias ya establecidas en el país, máquinas para buques, lúpulo, azafrán, útiles de agricultura, barricas desarmadas, duelas en general, cáscara para curtir, rollizos para aserrín, trozos de madera de quebracho de menos de un metro de largo que sólo sirven para aserrín, bejuco para hacer esterilla, pelo de conejo, de liebre y de nutria para la fabricación de sombreros, máquinas de coser, botellas de barro para envases, damajuanas, hilo de algodón para fósforos, cápsulas para botellas, barras de acero para minas, semilla de alfalfa, semilla de vid, flor de azufre, ulfato de hierro, superfosfatos y fosfatos minerales, sulfatos de amoníaco y cal, sulfatos cloruros y carbonatos de potasa, sulfato de

cobre, sulfuro de carbono, sulfo-carbonato de potasa, cloruro de cal para las artes, toda substancia destinada exclusivamente á combatir la filoxera, pasta de fibra vegetal destinada á la fabricación de papeles finos, máquinas, accesorios y materiales de instalación destinados á las fábricas de carnes conservadas, tasajo y demás productos afines y congéneres (ley 16 de noviembre 1885), todas las *materias* primas empleadas en la fabricación y envase de los productos á que se refiere el inciso anterior (ley 16 de noviembre 1885), aceite de esquisto, musgo de turba, escorias de fosforación, guano del Pacífico, nitratos de soda y potasa, los materiales indispensables que deban introducirse del extranjero para la construcción de tranvías por concesiones otorgadas por las juntas económico-administrativas (ley 20 de julio 1874 artículo 2.º), los materiales de construcciones de ferrocarriles (ley 27 de agosto 1884 sobre trazado general de ferrocarriles).

DERECHOS DE EXPORTACIÓN

Un decreto de la administración Latorre, de 24 de agosto de 1877, eximió de todo derecho la exportación de productos agrícolas y rurales, entendiendo por tales los granos y cereales, papas, porotos, lentejas, ajos y cebollas, frutas y verduras, cera y miel, conejos y otros animales alimenticios, huevos, manteca, queso, carne fresca de vaca, de carnero y de cerdo, y el pescado; y otorgó la misma franquicia al ganado en pie que fuese embarcado para puertos extranjeros, con destino á exportación ó consumo de pasajeros y tripulantes; estableciendo que la salida de los productos y animales exceptuados, sólo podría efectuarse por los muelles que habilitase la aduana y con el permiso correspondiente en cada caso. La ley de 24 de septiembre de 1883, dictada durante la administración Santos, suprimió el derecho de exportación sobre las carnes en general, fuese cual fuese el sistema de conservación empleado. Hasta entonces había regido el derecho ad-valorem del 2 %, según los cuadros presentados por la comisión de hacienda de la cámara de senadores. Decía el poder ejecutivo en su mensaje del mes de julio, fundando esa franquicia, que había declinado el precio de los ganados y que era conveniente contrarrestar la baja

con ayuda de la supresión de los derechos de salida que sólo redituaban al erario público de ciento veinte mil á ciento treinta mil pesos al año. Finalmente, la ley de 30 de enero de 1888, dictada bajo la administración Tajes, extendió la liberación de derechos á todos los productos naturales, frutos y artículos manufacturados en el país, con la sola excepción de la piedra bruta ó sin labrar, la arena y el ganado en pie que se exportase por la frontera terrestre. En el mensaje del poder ejecutivo, hacíase valer á favor de esa medida importantísima la supresión ya sancionada por la legislación argentina, que colocaba á nuestras industrias en una situación muy desventajosa, y la baja persistente en el precio de los cueros, sebos y demás frutos del país. La excepción de la piedra bruta y de la arena, estaba justificada por la extensa provisión de esos productos á que tenía que atender el mercado argentino; y la del ganado en pie, por el peligro de que la franquicia estimulase el desarrollo de los saladeros de Río Grande en perjuicio de los saladeros nacionales.

Escasa duración tuvieron esas grandes y fecundas conquistas La ley de 4 de octubre de 1890, sancionada bajo la presión del descenso de las rentas públicas, estableció los siguientes derechos específicos: $ 1.30 por los 100 kilos de lana; 0.80 por los 100 kilos de pieles lanares; 1.70 por los 100 kilos de cerda; 0.50 por los 100 kilos de grasas, sebos y aceites vacuno y yeguarizo; 0.40 por los 100 kilos de carne tasajo; 1.00 por los 100 kilos de carnes y lenguas conservadas; 0.25 por los 100 kilos de garras; 0.60 por los 1,000 kilos de ceniza y huesos; 0.60 por los 1,000 kilos de huano animal; 0.25 por cada cuero vacuno salado; 0.12 por cada cuero vacuno seco; 0.12 por cada cuero yeguarizo salado; 0.06 por cada cuero yeguarizo seco; 1.00 por los 100 kilos de cueros de becerro y nonatos secos; 0.16 por cada cuero de lobo; 2.50 por el millar de astas y 0.10 por cada kilo de extracto de carne. No eran propicias las circunstancias para el restablecimiento de los derechos de exportación. Nuestra industria ganadera y nuestra industria saladeril, luchaban en esos momentos con una competencia fuerte de los establecimientos similares de la república Argentina, y los cueros, los sebos, las lanas habían descendido considerablemente en el mercado internacional. Todo inducía entonces á conti-

nuar el plan de las medidas protectoras, ya iniciado con bríos durante las administraciones anteriores, en vez de crear un impuesto equivalente á setenta ú ochenta centésimos por cada animal vacuno faenado, que tenía que deprimir y que deprimió en efecto el nivel ya tan castigado de nuestra principal fuente de riqueza pública. La ley de 7 de noviembre de 1899, al constituir el tesoro para la construcción del puerto de Montevideo, elevó al 3 % la patente adicional de importación de 2 y 1/2 % que ya existía con otros destinos y creó la patente adicional de exportación de 1 %, estableciendo como únicas excepciones las mercaderías exoneradas por leyes especiales, la importación y exportación de animales en pie y los artículos destinados á la provisión ó consumo de los buques. Es necesario, sin embargo, volver cuanto antes al régimen del año 1888. Los países que más traban las salidas de sus productos, son los que se encuentran en condiciones más desventajosas para la lucha en el mercado internacional. Es tan enérgico el espíritu de protección en ese sentido, que en muchos casos se otorgan primas de exportación capaces de compensar el monto de los derechos de importación que rigen en los países de consumo. Sólo los mercados que gozan de un monopolio natural, pueden sin peligro y hasta con positiva conveniencia recurrir á los derechos de exportación, que si no son muy altos recaen en definitiva sobre el consumidor extranjero, bajo forma de alza de precios. No nos encontramos en esa situación privilegiada: nuestras lanas, nuestros cueros, nuestras carnes, nuestros cereales, nuestras gorduras, luchan con una formidable competencia que impide á los exportadores reembolsarse del importe del derecho pagado y que indirectamente promueve la depreciación de las fuentes principales de la riqueza pública.

DERECHOS ESPECÍFICOS Y «AD VALOREM»

Nuestra aduana se vale simultáneamente de los derechos *ad valoren* y de los derechos específicos para la determinación y percepción del impuesto. El último de los dos procedimientos recibió extensa aplicación en las leyes aduaneras todavía vigentes de 1888 y 1889. Al introducir la reforma, dijo la comisión de hacienda de

la cámara de diputados en su informe de 31 de octubre de 1887: que los derechos *ad valorem* no daban base fija para el cálculo de la renta; que las oscilaciones en el valor de los artículos gravados y los simples cambios de tarifa, pueden deprimir la renta, aun cuando el derecho haya sido elevado, como de ello ofrecen testimonio la caña y los azúcares que el año anterior fueron recargados y sin embargo redituaron menos al fisco; que esos cambios de aforo, unidos á la baja que se manifiesta en los artículos de procedencia europea, explican el hecho anormal de que nuestra renta de aduana no aumenta en proporción del desarrollo comercial y que la suba de derechos no produzca el resultado que se propone el legislador; que el derecho de aduana es un gravamen sobre los consumos y no un impuesto sobre los valores, y que desde entonces el resultado se consigue más eficazmente con ayuda de los derechos específicos; que es conveniente observar que el derecho específico importa para el fisco y los consumidores idéntico gravamen, sea cual fuere la oscilación sufrida por el valor del artículo, mientras que dentro del régimen de los derechos *ad valorem*, el impuesto crece á medida que suben los precios, que es precisamente la oportunidad menos favorable para recargar al consumidor, y el impuesto baja cuando los precios descienden, que es precisamente la oportunidad más favorable al consumidor; que del punto de vista industrial, resalta en la misma forma la inconveniencia de los derechos *ad valorem*, desde que baja el impuesto al mismo tiempo que se deprime el valor del artículo importado y está más amenazada la industria nacional, mientras que sube el impuesto, cuando los productos extranjeros se encarecen y se encuentra más naturalmente defendida la industria nacional; que los derechos *ad valorem* son también inconvenientes para el fisco, aplicados á la exportación, pero tienen la ventaja de favorecer la producción nacional, aliviando la carga cuando los precios son bajos y elevándola cuando son altos; y finalmente que los derechos específicos simplifican las operaciones aduaneras y dan fijeza á los derechos y á los cálculos del introductor. Como consecuencia de estas conclusiones, la comisión de hacienda propuso la aplicación de los derechos específicos á los productos extranjeros de mayor rendimiento fiscal, manteniendo el derecho *ad valorem* para los demás

rubros de la importación y para la exportación. Los productos de mayor rendimiento fiscal eran el vino, las demás bebidas, los géneros de algodón, el azúcar, el tabaco, la yerba, la madera de pino, los casimires, el aceite, el arroz, el hierro y la madera labrada. Entre las doce representaban en la estadística del año 1885, un valor oficial de 11:310,228 pesos y un derecho fiscal recaudado de 4:025,137 pesos. Los derechos, eran de 20 % para el pino y de 51 % para el rubro «otras bebidas», figurando entre esos dos extremos los vinos con el 47 %, los algodones y casimires con el 31 %, el azúcar, la yerba, el aceite, el arroz y la madera labrada con el 30 %.

La ley de aduana de enero de 1888, dictada sobre la base del informe que acabamos de extractar, fué bien pronto seguida de la ley de enero de 1889, que sometió al régimen de los derechos específicos sesenta y tantos artículos extranjeros de consumo extenso, que antes pagaban derechos *ad valorem*. En esta segunda ley, obra de la dirección general de aduanas, existe un artículo en el que se establece que las mercaderías no sujetas al pago de los derechos específicos, «seguirán aforándose por la tarifa actual y pagarán los derechos existentes». Fundándose en ese artículo, la aduana no ha vuelto á preocuparse de la formación de nuevas tarifas, ni se ha reunido una sola vez más la comisión avaluadora compuesta del director de aduanas, de los vistas y de un número igual de comerciantes é industriales, á la que estaba cometida la formación anual de la tarifa de avalúos sobre la base del valor de los efectos en depósito. La tarifa, que había sufrido muy pocas modificaciones en los años próximos á la ley de que nos ocupamos, se ha convertido ya por efecto de la inalterabilidad que se le atribuye, en un catálogo monstruoso del punto de vista de los precios, habiendo artículos que están aforados en el doble y en el triple de su valor real en depósito, é incompleto del punto de vista de la enumeración de las mercancías, surgiendo de ahí dudas justificadísimas que dan origen diariamente á controversias de la mayor gravedad en el seno del comercio. En cuanto al comercio de exportación, ya dijimos al extractar la ley de octubre de 1890, que estaba sometido á los derechos específicos y al referirnos al tesoro del puerto, que tenía que pagar también un derecho *ad valorem* bajo forma de patente de exportación del 1 %.

Son inmensamente más proporcionales los derechos *ad valorem*. El inconveniente que se les señala, de producir mucho cuando el producto se encarece y de redituar poco cuando el artículo se abarata, constituye precisamente el gran mérito del sistema, del punto de vista de la proporcionalidad del impuesto. Verdad es que se dice que la aduana grava el consumo y no el valor que ese consumo representa. Hay excesivo radicalismo en la proposición. La aduana grava el consumo, pero sobre la base del valor de ese consumo, estableciendo cuotas bajas cuando se trata de artículos de primera necesidad y cuotas altas para los artículos de lujo. Cuando se sanciona un derecho específico, ó se reforma alguno de los existentes, lo primero que hace la aduana al formular el proyecto y lo primero que hace la asamblea al discutirlo, es averiguar el tanto por ciento, es decir, la cuota *ad valorem*, á que corresponde el derecho específico de que se trata. Sólo así se sabe si es un impuesto alto, bajo ó razonable. Pero el derecho *ad valorem*, que es perfectamente justo en principio, no puede aplicarse en toda su amplitud sin causar grandes y temibles trastornos en la aduana y en el comercio. Cada mercadería debería tasarse individualmente en el acto de su despacho. ¡Cuánto tiempo perdido, y sobre todo, cuánta arbitrariedad en los aforos! Ha tenido que recurrirse á las tarifas de avalúos, donde anticipadamente, cada año ó cada seis meses, se establece el precio indeclinable de las mercancías. Nuestra tarifa establece en materia de camisas diez clases, en materia de gorras diez y nueve clases, en materia de sombreros diez y siete clases. Por abundantes que sean las clasificaciones, jamás pueden, sin embargo, tenerse en cuenta todas las oscilaciones de valor. Las camisas de hilo están aforadas á 24 pesos la docena y las camisas de algodón con vista de hilo á 10 pesos la docena. Pero salta á los ojos, que en cada uno de esos rubros existen corrientemente notables diferencias de precio, que la tarifa no podría reproducir racionalmente ni aun duplicando ó triplicando las cuatro mil clasificaciones que establece la nuestra. Quiere decir, pues, que con excepción de aquellos pocos artículos en que se mantiene el aforo á la vista, por la imposibilidad absoluta de tarifarlos, el derecho *ad valorem* pierde en la práctica una buena parte de la proporcionalidad, y por consiguiente, de la rigurosa justicia que se le reconoce en principio.

Son en cambio de una simplicidad admirable los derechos específicos. Una vez establecidos, la aduana sólo tiene que preocuparse de cobrar tantos pesos ó tantos centésimos por kilo, por litro ó por metro, con absoluta prescindencia de las diferencias de calidades y de precios que pueden presentarse en el producto gravado. Tratándose de materias primas, cueros, lanas, algodones y todas las demás que moviliza el comercio internacional, puede aplicarse y se aplica sin grandes inconvenientes la cuota uniforme que resulta de los derechos específicos. En un cargamento de lanas ó de cueros habrá sin duda algunas divergencias de calidad y de precio: unos fardos de lana valdrán más que otros fardos, unos cueros vacunos salados ó secos valdrán más ó valdrán menos que los otros que forman parte de la misma expedición. Pero las oscilaciones de precio nunca son muy considerables y en consecuencia se puede establecer un impuesto uniforme sobre la base del promedio de las calidades más salientes. Es distinto el caso tratándose de productos manufacturados. Las oscilaciones de valor pueden ser enormes y lo son frecuentemente en muchos artículos. Nuestra ley, por ejemplo, se atiene exclusivamente al peso tratándose del paño casimir y casineta de lana y del paño de lana y algodón, gravados fuertemente con la cuota de 93 centésimos el primero y de 31 centésimos el segundo, que están ahora aumentadas por los adicionales vigentes. Se llevan á la balanza dos fardos de casimir de lana: uno de ellos muy fino, con destino á trajes ricos, el otro grueso y ordinario, con destino á trajes baratos. ¿No es una verdadera anomalía que el segundo pague más que el primero, simplemente porque pesa mayor número de kilos? En algunos casos, sin embargo, el derecho específico resulta más razonable con relación á los artículos fabricados. Las leyes de 1888 y 1889, recargadas después con adicionales, gravan por ejemplo al vino fino con 23 centésimos por litro y al vino común ó de mesa con 6 centésimos, las franelas ó tartanes de lana con 75 centésimos por kilo, las de lana y algodón con 62 centésimos y las de algodón con 28 centésimos, el tabaco y la yerba, según su punto de procedencia que es determinante de la calidad del artículo. Al establecer categorías, al fijar cuotas distintas para los artículos finos y ordinarios, el régimen de los derechos específicos se aproxima al régimen de los derechos

ad valorem tarifados, con ventajas innegables para el fisco, porque la renta se hace más estable y segura, para la aduana porque el procedimiento del despacho es más rápido, y para el comercio, que tiene una base de cálculos más firme, como que todos los despachos se realizarán en las mismas condiciones fiscales.

Podrían armonizarse los dos sistemas, mediante una clasificación de derechos específicos sobre la base de las calidades finas, comunes ú ordinarias y regulares ó medianas de los productos gravados. En vez de distribuir los vinos en dos categorías como lo hace nuestra legislación vigente, habría que distribuirlos en tres, admitiendo la categoría de entrefinos, porque efectivamente hay caldos que no pueden considerarse por sus precios ni como finos ni como comunes ó de mesa. Los tejidos de seda, ó de hilo, ó de lana, ó de algodón, quedarían también muy bien distribuídos en esas tres categorías fundamentales. Pero si del punto de vista teórico realiza la clasificación tripartita una exigencia perfectamente justa y racional, del punto de vista de la práctica real de los despachos aduaneros se presta á objeciones muy graves. Habría debates diarios entre vistas y despachantes, porque en muchos casos es difícil determinar con precisión ó por lo menos sin justificadas controversias, si un artículo es de calidad ordinaria ó de calidad regular. En tales circunstancias sería difícil mantener la uniformidad de criterio entre todos los despachantes y entre los diversos vistas aduaneros que concurren por turno en el diligenciamiento de los permisos, el fraude y las contemplaciones se abrirían amplio camino en detrimento del fisco y en detrimento también de la uniformidad que debe reinar en los despachos, pues unos comerciantes lograrían pagar menos que los otros y estarían habilitados para llevar una concurrencia desastrosa á sus colegas menos favorecidos, por el criterio forzosamente variable de los agentes fiscales. Cuanto mayor margen se deje á la arbitrariedad, tantas más arbitrariedades pueden cometerse. Conviene, entonces, limitar á dos las categorías, una con derechos altos para el artículo fino y otra con derechos bajos para el artículo común ú ordinario, tratando de disminuir las injusticias de la uniformidad con cuotas calculadas sobre el promedio de las calidades de los productos comprendidos en cada categoría y revisiones periódicas de los derechos, una

vez al año ó por lo menos cada dos años, para tener en cuenta las oscilaciones que se hayan producido en el costo de fabricación, de manera que no se dé el caso muy corriente entre nosotros de que un derecho llegue á duplicarse ó triplicarse simplemente por efecto del abaratamiento en el mercado de producción.

Sostuvo la comisión de hacienda de la cámara de diputados en su informe del año 1887, que para la exportación debía mantenerse el régimen de los derechos *ad valorem*, todo lo contrario de lo que pensó la asamblea al sancionar la ley de 1890. Justificando uno de nuestros más eminentes estadistas, el doctor Carlos María Ramírez, las doctrinas sustentadas por la comisión de hacienda, dijo lo siguiente en las columnas de « La Razón », varios años después de la vigencia de aquella ley, cuando á causa del notable descenso de los frutos y productos del país, el derecho fijo se había duplicado realmente, elevándose al 10 %, en vez del 5 % que había tenido intención de establecer el legislador:

«Los artículos extranjeros que consume el país pueden subir ó bajar de precio. Si el artículo sube de valor, habiendo derechos *ad valorem*, también debe subir el derecho, y el resultado es encarecer con un recargo de impuesto el consumo ya encarecido por la subida de precio. Precisamente, opera entonces el derecho *ad valorem* en sentido inverso al que indican y aconsejan las conveniencias públicas. Si baja el valor, baja también el derecho *ad valorem*. Quiere esto decir que cuando el consumo se abarata, contribuye á abaratarlo más la disminución del impuesto. Claro está que para el fisco, menesteroso de recursos, el procedimiento es contradictorio; en caso de baja de valor de los artículos extranjeros, el impuesto existente es para los consumidores más soportable que antes, puesto que de todos modos comprarían el artículo á menor precio. Veamos ahora cómo opera el derecho *específico* en ambos casos. ¿ Sube el valor del artículo ? Como el derecho específico grava cada artículo ó el peso de cada categoría de artículos, sin tomar en cuenta el valor, no hay modificación alguna en el impuesto, y así el consumo ya encarecido por el alza deja de tener la causa de encarecimiento que le daría el derecho *ad valorem*. ¿ Baja el valor del artículo? Tanto mejor para los consumidores; nunca les es menos necesario, menos urgente, que se reduzca el impuesto. Sigue

cobrando el fisco la misma renta, tal vez mayor, porque la baratura algo aumenta los consumos; están conciliados todos los intereses nacionales. Nos parece que así queda demostrada la superioridad del derecho *específico* sobre el derecho *ad valorem*, aplicado á las importaciones, en cuanto á los intereses propios de cada país. Las reciprocidad comercial de las naciones y el justo propósito de evitar represalias pueden modificar en parte los principios expuestos, y por eso aún los derechos *específicos* deben ser de tiempo en tiempo revisados para tomar en cuenta el estado de los precios; pero siempre quedará como una verdad de buen sentido práctico que los derechos de importación no deben seguir ciegamente las oscilaciones de los precios.

«Veamos ahora el reverso de la medalla: las dos formas de derechos de aduana aplicadas á la exportación. También nuestros artículos exportables pueden subir ó bajar de precio. Si suben, también sube el derecho *ad valorem.* El productor en ese caso está de parabienes. Tiene una ganancia positiva en la venta de su artículo y sobre esa ganancia el estado saca un módico porcentaje. Nada hay en esto que contraríe los sanos principios económicos. Si bajan, también el derecho sigue ese movimiento. A las quejas del productor que ve perjudicado su negocio, responde el estado con una disminución del impuesto. Nada más equitativo; nada más oportuno, aunque algo se perjudique el fisco. A la larga, no hay perjuicio fiscal mayor que el que puede resultar del aniquilamiento de las industrias del país. Es evidente, pues, que la elasticidad de los derechos *ad valorem* favorece los intereses de la producción nacional, porque el fenómeno común es la baja de precios. ¿Sucede lo mismo con los derechos específicos? No tal, y para demostrarlo plantearemos nuevamente las dos hipótesis, alza y baja de precios. Si el precio de un artículo de exportación ha subido, no por eso sube el derecho específico. Queda invariable. En este caso, resulta perjudicado el fisco; y sin razón plausible, pues sería justo que á mayor lucro del producto correspondiese cuota mayor de impuesto. Pero esto, en verdad, es puramente hipotético. Lo normal, lo que está comprobado como una ley económica de la época, es la baja de los precios, y toda la atención debe, por consiguiente, fijarse en la segunda hipótesis. Los precios bajan y

los derechos de exportación siguen siendo iguales. Para el productor han disminuído los lucros, pero el fisco procede como si esos lucros fueran siempre idénticos. Sobre un valor como cien, el impuesto fijo representaba al establecerse, supongamos, diez por ciento; si aquel valor se reduce á 50, el impuesto representa ya veinte por ciento. Resultado infalible: á las quejas que arranca el perjuicio inferido por la acción del mercado exterior, que paga menos que antes por el artículo exportado, se unen las maldiciones contra esa torpe avaricia fiscal que agrava la mala situación del productor con un impuesto proporcionalmente más pesado. No creemos que estos raciocinios puedan invalidarse en buena lógica, y nos confirma en ellos, como prueba experimental, lo que ha pasado en la república Argentina con derechos *ad valorem* y en nuestro país con derechos específicos de exportación. Lo demostramos en el artículo del domingo: allá, el derecho *ad valorem* ha disminuído, y la ganadería y los saladeros han tenido ese alivio en la crisis que les originaba la baja de los precios de los productos saladeriles; acá, nuestros derechos específicos sirven de base inmutable á tarifas que exceden con mucho á las flexibles tarifas argentinas, que agravan el mal causado por el abatimiento de los valores de exportación y dificultan la lucha de nuestras industrias con las industrias similares de nuestros vecinos ».

LA ESCALA MÓVIL

La ley de aduana de 1888, estableció para el trigo, el maíz y la harina la escala móvil, en esta forma: para el trigo, cinco derechos específicos, con el máximum de $ 1.25 por los 100 kilos, cuando el precio en plaza fuera de cuatro pesos y el mínimum de 0.125 cuando el precio corriente fuera de $ 7.01 á 8 pesos, suprimiéndose el derecho si este precio fuera excedido; para el maíz, cuatro derechos, con el máximum de $ 0.75 cuando el maíz se cotizase abajo de dos pesos los cien kilos y el mínimo de 0.20 cuando el precio corriente fuera de 4.01 á 5 pesos; y para las harinas, ocho cuotas *ad-valorem*, con el máximum de 32 1/2 % cuando el trigo se cotizara de 2.40 á 3.20 y el mínimo de 7 y 1/2 % cuando el trigo se cotizara de ocho pesos arriba. Obedece á un principio

muy racional la escala móvil: el de dificultar la importación en las épocas de cosechas abundantes y baja de precios, y de facilitarla en las épocas de deficit en la producción y de alza en los precios del mercado interno. Pero en la práctica, era eludido fácilmente el propósito del legislador. Dos ó tres especuladores que habían comprado un cargamento de trigo ó de maíz en la Argentina, en pleno descenso de precios, hacían subir artificialmente los tipos y provistos del boleto respectivo se presentaban á la aduana solicitando el despacho del producto similar extranjero, burlando el interés del fisco y el de los productores nacionales. La repetición del abuso dió origen á la ley de 19 de enero de 1891 que reemplazó la escala móvil con derechos fijos de $ 0.80 por cada 100 kilos de maíz, 1.35 por cada 100 kilos de trigo, 2.70 por cada 100 kilos de harina y 1.00 por cada 100 kilos de alfalfa y otros forrages. En mayo del año anterior, los molineros y agricultores habían presentado una solicitud, manifestando á la asamblea que aún cuando la escala móvil respondía al propósito de proteger á la agricultura con derechos proporcionales á los tipos de plaza, ningún provecho obtenía el productor nacional de los precios altos, desde que llenadas las exigencias del consumo, había que soportar las consecuencias de la baja provocadas por las existencias despachadas al amparo del derecho mínimo. Agregaban que el grave error de la ley consistía en haber dejado al trigo y á las harinas la misma proporción, cuando lo lógico era elevar el impuesto sobre la materia elaborada, á medida que se reducía el de la materia prima. La comisión de hacienda de la cámara de diputados establece en el informe relativo á esa representación, que la escala móvil es antiquísima en nuestra legislación, como que fué incorporada al régimen tributario por la ley de junio de 1833; que ella respondía al plan muy recomendable de la protección agrícola sin perder de vista los intereses del consumidor; que si no había dado buenos resultados, era porque la extrema subdivisión de la escala permitía á los importadores elevar en un momento dado los precios de plaza y despachar sus existencias con rebaja considerable. En concepto de los molineros, debía establecerse un derecho específico fijo. En el de la comisión de hacienda, era preferible reducir los términos de la escala, estableciendo, por ejemplo, que cuando el trigo se coti-

zara arriba de 3 $ 20 los 100 kilos, pagaría un peso de derecho y cuando se cotizara abajo de ese límite, un peso veinticinco centésimos.

CUOTAS DIFERENCIALES

¿Deben ser uniformes los derechos para el consumo que se realiza en toda la república ó conviene alentar el desenvolvimiento de los pueblos fronterizos mediante cuotas más bajas? Cuanto más alejado se encuentra el centro de consumo de las aduanas de despacho, tanto más alto tiene que resultar el precio de la mercadería, por efecto de los fletes interiores y gastos de intermediarios que ordinariamente intervienen. Por otra parte, se ha invocado y se invoca la competencia muchas veces desastrosa que llevan á nuestras poblaciones fronterizas, los pueblos brasileños que aprovechan intensamente del contrabando ó que pagan en ciertos casos derechos más bajos que los orientales y arrastran naturalmente á los consumidores, que con solo cruzar una línea divisoria que no ofrece obstáculos, pueden surtirse día á día y se surten efectivamente del otro lado de la frontera, condenando al comercio nacional á una ruina inevitable. En esas dos circunstancias hanse apoyado los partidarios de los derechos diferenciales y los partidarios del sistema más radical de la constitución de zonas francas en las proximidades de la línea divisoria. Durante la administración Latorre, fué ensayado el primero de esos dos sistemas, mediante la rebaja del 50 % acordada por decreto de 6 de julio de 1877 á favor del departamento del Salto. Del informe de la receptoría de ese departamento inserto en la memoria del ministerio de hacienda correspondiente al año 1878, resulta que á consecuencia de dicha medida, una parte de la corriente que pasaba en tránsito con destino á Uruguayana, se localizó en el país. En el informe de la colecturía general de aduana, de mayo de 1881, inserto en la memoria de hacienda del año 1880, establécese que la renta de importación de la receptoría del Salto produjo en 1879 la cantidad de 223,624 pesos y en 1880 la de 128,646 y se atribuye el déficit de 94,978 pesos á la supresión en agosto de 1879 de los derechos diferenciales. El hecho es, sin embargo, que al amparo de las tarifas diferen-

ciales, se contrabandeaba grandemente, pasando buena parte de las mercaderías desde el departamento del Salto á los departamentos limítrofes y hasta la misma ciudad de Montevideo, pues el margen del 50 % daba para cubrir el flete de retorno y utilidades muy remuneradoras al comerciante intermediario. Si eso ocurría con los derechos diferenciales, puede calcularse la considerable importancia que adquiriría el comercio ilícito, con el establecimiento de aduanas ó zonas francas en la frontera terrestre. La alta elevación de los derechos de aduana, permitiría desafiar con el mejor éxito todos los riesgos de aprehensión de mercaderías, de multas y de penas. A lo sumo podría acordarse á las poblaciones fronterizas una rebaja del 5 al 10 %, que no pudiera compensar los gastos de retorno ni los riesgos del contrabando.

Con relación á los demás países, puede y debe haber tarifas diferenciales en muchos casos. La república Oriental manda, por ejemplo, al Brasil carnes saladas, gorduras, harinas, y recibe en cambio de esa procedencia café, yerba, azúcar, caña, fariña, maderas. Son distintas las producciones de cada país y es realmente el uno consumidor de los productos que elabora el otro. Nada más justo en tal caso que un arreglo aduanero para favorecer la entrada de los respectivos productos. ¿Pero las franquicias concedidas á mérito de franquicias equivalentes, pueden ser razonablemente exigidas por los demás mercados que nada han dado ni nada dan? Plantear la cuestión es resolverla. Y sin embargo, durante largos años la cláusula de la nación más favorecida, incorporada á nuestros tratados de comercio, ha estado actuando contra los intereses permanentes del país, en el sentido de desprestigiar de antemano todas las ventajas que el mercado pudiera ofrecer á otros en compensación de ventajas equivalentes. Una ley muy previsora de 9 de julio de 1880 estableció que « la proximidad de las fronteras ó la existencia de mercados importantes para los productos nacionales dentro del territorio del país con quien se trata, decidirán de la latitud de las franquicias comerciales que se concedan; y que á no mediar intereses especiales de muy señalada importancia, no se podrá conceder á la potencia con quien se trate el derecho de quedar en igualdad de condiciones con la más favorecida por la república ». Escasa resonancia tuvo esa ley. En el tratado de co-

mercio celebrado con la Inglaterra pocos años después, en 1885, se registra en efecto la siguiente cláusula: « las altas partes contratantes convienen que en todos los asuntos relativos al comercio y navegación, cualquier privilegio, favor ó inmunidad, sean las que fueren, que una de las partes contratantes hubiese actualmente concedido ó pudiese en lo sucesivo conceder á los ciudadanos ó súbditos de cualquier otro estado, se hará extensiva inmediata é incondicionalmente á los ciudadanos ó súbditos de la otra parte contratante, siendo su intención que el comercio y la navegación de cada país se hallen colocados en todos conceptos recíprocamente en la condición de la nación más favorecida ».

Quedó restablecido desde mediados de 1892 el principio de la ley de 1880 en las convenciones de comercio y navegación ajustadas con Alemania y con Francia. El tratado con Alemania establece que los ciudadanos de cada una de las partes contratantes gozarán de todas las garantías y derechos concedidos á los nacionales; que los buques y sus cargamentos, excepción hecha del cabotaje que se regirá por sus leyes especiales, serán tratados como los de la nación más favorecida; que en todo lo relativo á derechos de exportación, importación, trámite, impuestos locales y formalidades aduaneras, regirá también la cláusula de la nación más favorecida; que las estipulaciones que anteceden no se extienden á los favores especiales, exenciones y privilegios que el gobierno de la república Oriental acordase á los ciudadanos ó productores del Brasil, Argentina y Paraguay en asuntos de comercio; que esos favores no podrán ser reclamados por la Alemania, á título de la cláusula de la nación más favorecida, mientras no fueran extendidos á otros terceros estados; y finalmente, que en el caso de haberse extendido los favores concedidos á los tres países de la referencia, la Alemania obtendrá las concesiones en la misma forma en que hubiesen sido hechas á los terceros estados, es decir gratuitamente, si hubiera sido gratuita y si fuese condicional, con una compensación equivalente; queda no obstante entendido que dichos favores especiales, exenciones y privilegios no podrán aplicarse á los productos similares á los alemanes ni tampoco extenderse á la navegación. El tratado con Francia establece el tratamiento de la nación más favorecida en términos generales, pero

reserva también á la república Oriental el derecho de conceder ventajas particulares á la Argentina, Brasil y Paraguay, en compensación de las que estos países le acordaran; que las mencionadas ventajas serán inmediatamente adquiridas por los ciudadanos franceses, como consecuencia del tratamiento de la nación más favorecida, en el caso de que fueran extendidas á otro país extraño; que los favores especiales, exenciones y privilegios así acordados en materia de comercio, no podrán referirse á los vinos, tejidos de seda, de lana ó de algodón, artículos de pasamanería, azúcares refinados, pieles preparadas, obras de pieles y de cueros, muebles, útiles, máquinas y en general todos los productos que sean similares á los franceses; y que los favores y exenciones de la referencia no se extenderán á la navegación.

La simple lectura de esos tratados revela que aunque se ha dado un gran paso en el sentido de la ley de 1880, algo resta todavía para completar el pensamiento inspirador de esa ley y el de la ley de septiembre de 1873 que autorizó al poder ejecutivo para denunciar todos los tratados con plazo vencido. La comisión de legislación de la cámara de diputados, fundando la ley de denuncias, decía que era indispensable eliminar la cláusula de la nación más favorecida; que debe existir reciprocidad en las ventajas que se pacten; que cada ventaja que se concede depende de las condiciones especiales de cada país; que es necesario tener en cuenta que mientras que los extranjeros vienen aquí por millares, son escasos los orientales que se radican en Europa. Con ayuda de esta exacta crítica de la cláusula de la nación más favorecida, habrá que complementar la obra iniciada en 1892 con los tratados de Francia y Alemania. Facilitaría mucho la tan deseada conquista y daría respetabilidad á los intereses de la república en el mercado internacional, el régimen de tarifas máximas y mínimas, corriente ya en la legislación de muchos países, que pone en manos de los gobiernos un arma poderosísima para obtener franquicias. Ante la sola perspectiva de la aplicación de la tarifa máxima, se realizaría un tratado ó se evitaría que nuestros productos sufrieran tratamiento cruel en las aduanas extranjeras.

EL WARRANT

Las mercaderías depositadas en los almacenes de aduana pueden ser movilizadas por medio del warrant. Un decreto de diciembre de 1879, autorizó á la administración aduanera para expedir certificados á la orden, con las siguientes constancias: fecha del documento, nombre y domicilio del depositante de las mercaderías, clase y cantidad de las mercaderías según manifiesto de entrada y declaración del depositante, números, marca y envase de los bultos, la prevención de que no se entregarán las mercaderías sino mediante presentación del certificado y endoso y transferencia en forma. Agrega el decreto que á solicitud del depositante, podrá indicarse también el peso ó cantidad, la calidad y el valor de las mercancías, previa verificación por la aduana; que los certificados son endosables en prenda ó transferibles juntamente con las mercaderías, según se estipule, debiendo en uno y otro caso hacerse anotar la operación en el registro de aduana; que puede siempre el poseedor del certificado verificar personalmente la clase, cantidad y calidad de las mercaderías depositadas. En mayo de 1888, presentó el poder ejecutivo á la asamblea un nuevo proyecto de warrants. Dice el mensaje que en todo el tiempo transcurrido desde el decreto del año 1879, la aduana no expidió un solo certificado y hubo que inutilizar las libretas talonarias, en vista de que el comercio no intentaba siquiera valerse de ellas; que después de constituído el banco Nacional en 1887, autorizó el gobierno la impresión de nuevos certificados, á solicitud de dicho establecimiento que se proponía anticipar fondos al comercio con la garantía de las mercaderías almacenadas en la aduana; que de los nuevos certificados apenas se expidieron tres por pequeño valor, habiendo ocurrido en su cobro demoras muy sensibles á causa de la quiebra de uno de los cedentes. Atribuía el mensaje el repetido fracaso á la falta de una ley que hiciera más rápido el cobro y á la existencia de un solo certificado, circunstancia esta última que impedía vender las mercaderías ya dadas en prenda. Proponía el poder ejecutivo un segundo proyecto, que no alcanzó á convertirse en ley, sobre estas bases: creación de un doble boleto, constituído por un certificado de

depósito para transferir la mercadería y un warrant para tomar dinero sobre prenda; los dos boletos podrían separarse á voluntad, pero la venta de mercaderías no podría hacerse efectiva sino exhibiendo el warrant ó depositando en la aduana el valor afectado por el warrant; la aduana sólo intervendría en la primera inscripción, siendo todas las demás negociaciones del certificado absolutamente libres y sin trabas, á fin de no contrariar el secreto comercial; el warrant daría derecho á ejecutar la prenda en juicio brevísimo.

Son indiscutibles las ventajas del warrant. Puede recibirse en mal momento una partida de mercancías. Mientras los precios reaccionan y la situación del mercado se normaliza, permite el warrant al comerciante atender sin pérdida de tiempo á todos sus compromisos. Pero ese instrumento de crédito tan prestigioso y generalizado en los grandes mercados europeos, lucha entre nosotros con dos dificultades: una absurda preocupación de que el comerciante que recurre al warrant no tiene situación muy desahogada, y la naturaleza misma de nuestro comercio de importación, constituído principalmente por artículos fabricados que hay que revisar y tasar en cada caso y que son de difícil fiscalización comparados con las materias primas de la importación europea que pueden transferirse y gravarse sin necesidad de exámenes previos y morosos.

LAS CORRIENTES DE TRÁNSITO

Tiene altísima importancia el comercio de tránsito, por el movimiento de brazos y de capitales á que da origen, por la constitución de grandes empresas que reportan salarios y beneficios, por las condiciones de baratura de que aprovecha el país intermediario. Muchas de las casas de Montevideo, no venden en plaza ni la mitad del capital que movilizan anualmente en la aduana. Gracias á las remesas con destino á la frontera brasileña, los puertos paraguayos y algunos del litoral argentino, se encuentran entonces habilitadas esas casas para realizar en Europa negocios por una suma doble de la que autorizaría el movimiento local propio. Prescinde la estadística nacional de ese rubro importantísimo del tránsito,

de manera que faltan bases para calcularlo. En lo que todos están de acuerdo, es en que la corriente ha disminuído fuertemente en los últimos años, por efecto de las facilidades de embarque y desembarque de los puertos argentinos de Buenos Aires y La Plata, de la extrema depreciación del billete circulante en la Argentina, en el Brasil y en el Paraguay, del considerable impulso que han tomado ciertas industrias manufactureras argentinas, en detrimento del artículo similar extranjero que antes movilizaba el tránsito y de las excesivas reglamentaciones que durante algunos años rigieron en la aduana.

Dos ventajas aporta la naturaleza á nuestro comercio de tránsito con los países vecinos: la barra de Río Grande, llena de peligros y de fatales demoras para la navegación, que asegura un porvenir brillante al movimiento con la frontera brasileña; y el Río de la Plata con sus fondos bajos en buena parte del trayecto que tienen que recorrer los buques para llegar á Buenos Aires, que asegura la prosperidad del puerto que actualmente se construye en la bahía de Montevideo con cimientos para diez metros de profundidad. El abaratamiento de los fletes ferrocarrileros dará algún día notable impulso al tránsito terrestre. Y en cuanto al puerto de Montevideo, si á sus enormes ventajas naturales agregaran nuestros gobiernos, como han de agregar, sin duda alguna, la absoluta gratuidad á favor de la entrada y salida de buques, buscándose los recursos para el mantenimiento de las obras en las mercaderías y no en la navegación, su porvenir tiene que ser grandioso, dada la tendencia de los armadores modernos á aumentar día por día el calado de los barcos, como medio de ensanchar la capacidad de sus bodegas de carga y salir así airosos de la competencia de fletes á que viven condenados. El primer paso está ya dado, gracias al fecundo plan financiero del ministerio de fomento á cargo del señor Jacobo A. Varela, por el que se abandonó el pensamiento de gravar la navegación, prefiriéndose con alta previsión y verdadera sabiduría buscar en las patentes adicionales de importación y exportación los recursos para las obras.

Nuestra legislación aduanera ha sido casi siempre muy liberal del punto de vista del comercio de tránsito. La ley de 18 de junio de 1861, declaró libre el trasbordo, el reembarco y el tránsito de

mercaderías para puertos extranjeros y concedió á las mercaderías que fueran reembarcadas en tránsito un año de almacenaje gratuito. Otra ley de julio 20 de 1880, declaró libre el tránsito por las fronteras de la república de los productos naturales similares á los del país que se introduzcan con procedencia del extranjero y el libre reembarco de los mismos. La corriente debía tomar y tomó grandes proporciones. Un mal inspirado decreto del 10 de agosto del año 1874, á título de dificultar el contrabando que se realizaba á la sombra del comercio de tránsito, exigió que los permisos para remover mercancías de la aduana del Salto, con destino á los países limítrofes, se ajustaran á la tramitación siguiente: debían ser presentados y firmados por comerciantes matriculados y expresar el número de los volúmenes, su naturaleza, marcas, mercancías contenidas, su cantidad, calidad, peso ó dimensión; el permiso sería aforado y liquidado, pudiendo en todo caso el receptor verificar la exactitud de las declaraciones; una vez liquidado el permiso, se otorgaría fianza para el pago de su importe en el caso de que no se acreditase la introducción de las mercancías en la aduana de los países limítrofes, mediante la exhibición de un certificado de esas mismas aduanas extranjeras, que detallase in extenso las mercaderías introducidas; el certificado de la referencia debía exhibirse dentro de un plazo de seis meses. Con esta reglamentación absurda, buena parte de la corriente de tránsito se desvió á la república Argentina, cuya legislación sólo exigía al despachante el número de bultos conducidos en tránsito, con absoluta prescindencia de su contenido y de su valor. Pasaron largos años, antes de que las autoridades orientales se dieran cuenta del error en que habían incurrido. Recién en 1887, dispuso un nuevo reglamento que todas las formalidades requeridas por el decreto de 1874 y varias otras más se llenarían por las propias aduanas y receptorías orientales y que los manifiestos destinados á acompañar las mercaderías en tránsito, sólo consignarían los envases, marcas, contramarcas, nombres del remitente y del destinatario, nombre del conductor y del número de carretas, cuando no fueran por el ferrocarril. Nuevas reglamentaciones hanse dictado posteriormente, para impedir que las mercaderías movilizadas á la sombra del comercio de tránsito, se detengan en la república ó vuel-

van á ella después de haber entrado al territorio limítrofe. Entre ellas, mencionaremos el decreto de agosto 22 de 1895, prohibiendo el reembarco en tránsito por las vías de San Eugenio y Rivera de las sederías, encajes, puntillas, pieles curtidas, naipes, tabacos y guantes y el decreto de junio 11 de 1896 que restableció el tránsito de esas mercaderías, prohibiendo en su lugar el retorno desde los departamentos de Rivera y Artigas para el interior de la república de toda mercadería extranjera, con excepción de las de origen brasileño. Las ordenanzas aduaneras sancionadas en marzo de 1899, amplían las facilidades para la entrada de los productos naturales similares á los del país y para el reembarco y trasbordo de la aduana de Montevideo, por Santa Rosa, San Eugenio, Rivera y Artigas, con destino á los países limítrofes, á la vez que garantizan eficazmente al fisco contra el frande.

EL CONTRABANDO

Hay dos clases principales de contrabando: el que se realiza en la frontera terrestre y el que se efectúa á la sombra del comercio de tránsito en el propio puerto de Montevideo. ¿Cómo se impiden? La diplomacia brasileña, ha sostenido muchas veces, con relación á la primera de esas formas, la necesidad de restablecer la tornaguía creada por el decreto de 1874 que antes examinamos. Es un medio cómodo sin duda alguna de ejercer la policía aduanera por medio de los países vecinos. Parece natural, sin embargo, que cada pueblo vigile la percepción de sus impuestos, mediante elementos propios y no por medio de elementos extraños. Tiene en buena parte la política fiscal de la frontera brasileña, la responsabilidad del desarrollo considerable del contrabando. Ha pretendido que la extensísima provincia fronteriza, se surta únicamente por la corriente comercial que atraviesa la barra de Río Grande, y para conseguirlo ha empleado dos medios: tarifas bajas en las zonas privilegiadas y supresión de aduanas de despacho en la frontera terrestre. Pero, como la barra de Río Grande estorba gravemente la navegación, y una rica zona de la provincia brasileña es naturalmente tributaria de las vías terrestres orientales y de la vía fluvial del Uruguay, las mercaderías que no pue-

den pasar lícitamente, cruzan por contrabando, ayudadas, necesario es declararlo, por la notoria corrupción y el lamentable abandono de las propias autoridades brasileñas. Sólo se conseguiría con las tornaguías, localizar la corriente de tránsito en territorio argentino. Otros son los medios de que puede y debe echar mano el Brasil para extinguir el contrabando: aumentar las aduanas de despacho en la frontera, rebajar equitativamente los derechos de importación y establecer una fiscalización aduanera eficaz y moralizadora. Ganarían mucho con ello los intereses brasileños y ganarían á la vez los intereses orientales, víctimas ellos también del retorno de algunas de las mercaderías que salen en tránsito y sobre todo de las importaciones clandestinas de productos de origen brasileño.

Con relación á la otra forma de contrabando, que es sin duda alguna la que mayor perjuicio, ocasiona á los intereses fiscales y al comercio honesto, están más al alcance de nuestras autoridades aduaneras las medidas de defensa. Un decreto de la administración Latorre, de 24 de mayo de 1879, estableció que sin perjuicio del manifiesto general de las mercaderías importadas, que era de práctica presentar en esos momentos, todos los consignatarios parciales de mercaderías descargadas en el puerto, tendrían obligación de presentar *un manifiesto detallado de todos* y cada uno de los bultos á su consignación; que dichos manifiestos, que deberían extenderse en papel común, establecerían el nombre, nacionalidad y arboladura del buque, la fecha de entrada al puerto y su procedencia, la marca, número y envase de cada bulto, la clase, calidad y cantidad detallada de los efectos contenidos en cada bulto y la fecha de presentación y firma del consignatario; que en caso de extravío de correspondencia ú otra circunstancia excepcional que impidiese la presentación del detalle dentro del plazo de ocho días de la entrada del buque, la aduana citará al interesado para que examine y clasifique las mercaderías bajo su cuenta y responsabilidad; que la oficina respectiva confrontará los manifiestos detallados con el general del buque; que la colecturía general tendrá la facultad de hacer abrir en depósito los bultos que estime convenientes para examinar su contenido y constatar su absoluta conformidad con los manifiestos detallados, siendo obli-

gatorio practicar esa operación por lo menos una vez al mes en algunos bultos, con citación de los interesados; que la falta de presentación de los manifiestos detallados ó las diferencias entre los manifiestos y el contenido real de los bultos, ó entre los permisos de despacho y los manifiestos detallados, serán consideradas y penadas como casos de contrabando. De todas las medidas ideadas para disminuir enérgicamente el contrabando, es sin duda la que acabamos de extractar, la más contundente y eficaz. Quizá por la explicable polvareda que levantó en épocas calamitosas para el país, quedó bien pronto sin efecto ese excelente decreto, refrendado por un comerciante de notoria competencia, el señor Aurelio Berro, que desempeñaba á la sazón el ministerio de hacienda.

Es perfectamente indiscutible el derecho de la aduana á exigir el manifiesto detallado de todos los bultos que entran á los almacenes fiscales, para saber exactamente qué es lo que hay en depósito y para poder controlar las mercaderías que se reembarcan en tránsito ó que se despachan para consumo. Entre las muchas formas del contrabando, existe una que debe frecuentemente arrebatar á la aduana sumas considerables. Nos referimos á la sustitución de bultos, varias veces descubierta y penada. Se despachan mercaderías valiosas para reembarco, y en las lanchas ó en otra parte, son reemplazados los bultos despachados por otros de los mismos números y marcas que contienen mercaderías sin valor, reservándose los verdaderos hasta que en una oportunidad favorable pueda operarse su retorno á la plaza. Tal fraude está excepcionalmente favorecido por el procedimiento aduanero que se llama de «entradas y salidas», ó sea de mercaderías que no entran á depósito, sino que se reembarcan ó despachan desde los mismos muelles ó ramblas de la aduana. Tiene ese procedimiento ventajas de rapidez y de economía muy sensibles, pero dados sus innegables peligros, debería reducirse exclusivamente á los artículos de mucho peso y de mucho volumen, imponiendo en consecuencia la obligación del depósito á las mercaderías que en poco volumen ó escaso peso representan mucho valor. Los inconvenientes podrían aminorarse, suprimiendo el almacenaje cuando el despacho se produjera en un lapso breve de tiempo, de tres ó cuatro días por ejemplo. Estamos persuadidos de que con la reducción razonable de las

«entradas y salidas» y el manifiesto detallado y la fiscalización complementaria establecida por el decreto de 1879, buena parte de las causas del contrabando, quedarían conjuradas. Provista de esos manifiesto detallados, la aduana podría fiscalizar bien los embarques, consagrando á ese objeto un personal competente y bien remunerado. Quedaría complementada la campaña moralizadora, mediante un aumento de fiscalización en los despachos para consumo, de los que tenemos que hacer mención, aún cuando sean absolutamente extraños al comercio de tránsito.

REFORMAS EN EL PERSONAL ADUANERO

Todas estas grandes y fecnndas tareas de la fiscalización aduanera requieren reformas sustanciales en la organización de la administración superior, en la remuneración y en la selección de los empleados. Así el director general de aduanas, como los jefes de las oficinas superiores de mayor responsabilidad, no deberían estar agobiados, como lo están, por el expedienteo absorbente y por la obligación de atender personalmente quejas, consultas y otras mil pequeñas tareas que los condenan á la vida de bufete y esterilizan nobles iniciativas. Su función es más alta y menos embrutecedora. Deben fiscalizar el trabajo de los demás, tomando por modelo á los gerentes de banco ó de grandes casas de comercio, que están en todo el movimiento de los negocios, que otros realizan y que ellos vigilan. Son mezquinos los sueldos de toda la administración aduanera. El director general de aduanas tiene una asignación de 4,050 pesos anuales, el jefe de la visturía 2,970 pesos, los vistas 2,268 pesos, y esas mismas asignaciones son puramente nominales, puesto que están gravadas con dos descuentos del 10 y del 5 %. Los receptores figuran en el presupuesto con 1,944 pesos, los subreceptores con 648 pesos, los inspectores de resguardo con 972 pesos, los guardas de primera clase con 486 pesos y los de cuarta clase con 243 pesos, debiendo descontarse de estas cantidades el 10 y el 5 % de los impuestos vigentes. Y por el estilo todos los demás, porque el legislador ha llevado hasta el extremo el espíritu de economía en cargos de inmensa responsabilidad, que deberían ser al contrario bien remunerados. ¡Si todavía el personal aduanero pudiera

ser convenientemente seleccionado! Desgraciadamente se ha arraigado la deplorable costumbre de las recomendaciones, ó más bien dicho, de los nombramientos de candidatos no propuestos por los jefes de oficina y desconocidos muchas veces para la misma dirección de aduanas, resultando de ahí un personal sin aptitudes y en extremo deficiente.

LO QUE PRODUCE LA ADUANA

He aquí ahora el producto de las rentas de aduana en toda la república, según los cuadros oficiales mandados imprimir por la dirección general de aduanas, durante los últimos diez y seis años civiles:

AÑOS		IMPORTACIÓN		EXPORTACIÓN		TOTAL
1886	$	5:786,004.31	$	1:060,171.82	$	6:846,176.13
1887	»	7:836,530 85	»	850,781.74	»	8:687,312.59
1888	»	8:641,661.03	»	231,636.46	»	8:873,297.49
1889	»	10:727,775.00	»	83,040.21	»	10:810,815.21
1890	»	9:692,107.41	»	190,868.78	»	9:882,976.19
1891	»	7:496,219.75	»	1:170,725.96	»	8:666,945.71
1892	»	7:450,039.37	»	1:164,613.42	»	8:614,652.79
1893	»	7:755,234.28	»	1:248,365.68	»	9:003,599.96
1894	»	8:836,636.45	»	1:439,597.75	»	10:276,234.20
1895	»	9:062,355.08	»	1:598,159.99	»	10:660,515.07
1896	»	8:796,810.84	»	1:507,626.06	»	10:304,436.90
1897	»	7:174,719.45	»	1:410,383.23	»	8:585,102.68
1898	»	8:566,695.01	»	1:306,282.31	»	9:872,977.32
1899	»	8:677,266.03	»	1:327,159.31	»	10:004,425.34
1900	»	8:314,471.29	»	1:118,797.64	»	9:433,268.93
1901	»	8:241,670.00	»	1:413,128.00	»	9:654,798.00

En 31 de enero del año 1888 fueron suprimidos los derechos de exportación á todos los productos y frutos del país, con excepción de la piedra bruta ó sin labrar, la arena y el ganado en pie que se

exportase por la frontera terrestre. En octubre 4 de 1890, creáronse los derechos específicos sobre los productos de la ganadería y de los saladeros, que rigen todavía. Observaremos finalmente que el año 1897 fué de guerra civil. Prescindiendo de esas causas excepcionales de baja en algunos períodos, salta á los ojos el estacionamiento, con marcada tendencia al retroceso, de la renta de aduana. Los derechos han ido sin embargo en constante aumento. Es que la industria nacional, protegida por tarifas verdaderamente prohibitivas, excluye ya del mercado infinidad de productos extranjeros que antes dejaban grandes rendimientos al erario público, según lo hicimos notar al ocuparnos, del punto de vista local, de la controversia entre proteccionistas y librecambistas. A los guarismos del resumen recapitulativo que antecede, habría que agregar el producto de las patentes adicionales de importación y exportación consagradas á las obras del puerto de Montevideo. Son en efecto verdaderos derechos de aduana, aun cuando se recaudan por intermedio de la dirección de impuestos directos. Durante el ejercicio 1900-901 produjeron, la patente de 1 % sobre la exportación, 289,104.86, y la patente de 3 % sobre la importación, 663,617.21 pesos.

UN DICTAMEN INTERESANTE

La cámara nacional de comercio, evacuando una consulta de la comisión nombrada en 1898 para la revisión de las ordenanzas y tarifas de aduana, condensa su plan de reformas en las consideraciones que extractamos á continuación:

«Sería de desear que todo lo que constituye el consumo grueso pudiera abaratarse mucho para que los artesanos y los pobres no tengan que restringir la satisfacción de sus necesidades. Sin una previsora graduación, los impuestos indirectos serían injustos, porque no están en relación con el haber del contribuyente. El criterio más equitativo consistiría en aliviar hasta donde fuera posible los artículos de primera necesidad con lo que también se facilitaría el ahorro en las clases laboriosas, recargando los que son destinados á la gente acomodada y los que representan las manifestaciones del lujo, del bienestar y del refinamiento de la vida social.

Y en cuanto á la segunda cuestión, urge darse cuenta de la acción de los derechos proteccionistas en la implantación de industrias locales, para apreciar si los gravámenes impuestos al consumo, están compensados con los beneficios generales que reporte el país con la producción industrial. Descartando toda apreciación teórica sobre los sistemas antagónicos de la protección y del librecambio, porque en países nuevos como el nuestro no puede aplicarse en absoluto ni el uno ni el otro, piensa esta cámara que deben ser favorecidas las industrias que dan empleo á las materias primas que produce el país y las que requieren mucha obra de mano y permiten el trabajo fuera del taller ó de la fábrica. Esas industrias contribuyen al bienestar general, valorizando la producción y procurando trabajo remunerador á las clases populares, que tanto lo necesitan para no tener que emigrar ó resignarse á estar en perpetua lucha con las estrecheces de la vida y las amarguras de la miseria. Se justifica el recargo de derechos á la importación de artículos similares extranjeros para desarrollar la producción local en los casos expresados; pero se incurriría en grave error estimulando el establecimiento de otras industrias, que no respondan á los fines indicados, porque se encarecería el consumo y se perjudicaría la renta sin ventajas positivas para el país.

«*Tarifas máxima y mínima.* El bill Mackinley de 1890 planteando una política comercial exageradamente proteccionista, alarmó á muchos países europeos, los cuales, para contrarrestarla, crearon el sistema de las tarifas máxima y mínima. En defecto de arreglos ó tratados que establezcan aranceles especiales según el interés ó las conveniencias recíprocas de los países, la disposición en la ley de aduana autorizando al poder ejecutivo á aplicar un recargo de derechos á las importaciones de cualquiera nación que imponga gravámenes ó aumente los existentes sobre los productos exportados, es una disposición recomendable.

«Según la ley aduanera argentina, el poder ejecutivo puede imponer la tarifa máxima equivalente á un recargo de 50 % sobre los derechos para los artículos gravados y de 15 % para los libres. Observó el ministro de hacienda doctor Escalante que esa disposición tal como estaba concebida en las leyes anteriores, no respondía plenamente ni al propósito que la inspiró ni á los inte-

reses que debía resguardar por la dificultad de determinar en qué oportunidad podía aplicarse, desde que las naciones alteran sus aranceles sin referencia á expresa designación de artículos, y propuso una modificación sustancial que vino á caracterizar el alcance de la facultad reservada al poder ejecutivo. Los términos en que ha sido redactada este año la aludida disposición (art. 24 de la ley) ponen en manos del gobierno un recurso poderoso para conjurar los peligros de la imposición ó recargo de derechos á los productos que exporta la Argentina.

«La ley argentina, á la vez que faculta al poder ejecutivo para aplicar la tarifa máxima á las mercaderías de toda nación que establezca derechos ó aumente los existentes sobre las exportaciones de aquel país, también lo autoriza para acordar una disminución excepcional no mayor del 50 % de los derechos vigentes sobre algunos de los artículos que á su juicio ofrezcan ventajas equivalentes. Son dos acertadas disposiciones que conviene adoptar en nuestra legislación aduanera: su influencia en nuestro comercio internacional no necesita demostrarse. Sustituiría con ventaja á los tratados de comercio en que no se pacten aranceles especiales y nos colocarían en situación de contrarrestar las tarifas perjudiciales para algunos de nuestros productos, que rigen en varias naciones, las cuales á pesar de ser beneficiadas por el intercambio, que se salda en su favor, nos imponen recargos inconvenientes.

«*Legislación aduanera.* Un estudio atento del cuerpo de disposiciones sobre la materia persuade de que en su adopción ha presidido un espíritu liberal y amplio y de que, en la generalidad de los casos, concilia las necesidades de nuestro comercio con las exigencias de la fiscalización administrativa. No existen restricciones perjudiciales, ni excesivo formalismo oficinista, ni complicados requisitos en la tramitación de las diversas operaciones aduaneras; y si á ocasiones trascienden algunas quejas de parte interesada, deben achacarse á ciertas peculiaridades personales de los empleados dominados por sentimientos de exagerado celo en favor del interés fiscal, ó á propensiones naturales de su carácter, que los impulsa á ser desconfiados y recelosos por demás y, consecuentemente, hostiles á todo lo que sea suprimir trabas inútiles y á dar facilidades compatibles con el buen servicio administrativo. Den-

tro de la fiel ejecución de los reglamentos caben siempre discretas tolerancias y concesiones, inspiradas en el deseo de allanar las dificultades inherentes á la actividad y rapidez de las operaciones aduaneras. Excederse en precauciones para evitar las irregularidades é incorrecciones porque á veces incurran en ellas comerciantes poco escrupulosos, puede ser tan perjudicial para los intereses nacionales, como el relajamiento de las reglas que deben observarse en el fiel cumplimiento de las leyes fiscales. Es opinión generalizada entre comerciantes, que el tránsito de mercancías tiende á disminuir debido á las precauciones á que está sujeto este tráfico, siendo así que las bien entendidas conveniencias del país, reclaman las mayores facilidades para que aumente y prospere el comercio nacional. La cámara de comercio no hace suya esa opinión, por otra parte inexplicable desde que no encuentra que las leyes de aduana sean perjudicialmente restrictivas, pero deplora que se haya dado motivo para que las profese el comercio.

«I. Los derechos de aduana que corresponden á las mercaderías no comprendidas en la tarifa se liquidan según su valor en depósito declarado en el permiso por el despachante, pudiendo la aduana retener en el término de 48 horas, contadas desde la inspección del vista, por cuenta del estado, las mercaderías cuyo valor declarado considere bajo, pagando inmediatamente á los interesados el valor declarado con un 10 por ciento de bonificación, en letras á 90 días vista, que podrán autorizarse á menos plazo, recibiéndose en pago de derechos (artículo 149). Esa facultad reservada á la aduana parece excesiva y ha sido siempre muy censurada. El valor en depósito de un artículo comprende su costo según factura, flete y demás gastos hasta su entrada á la aduana, y puede ocurrir que sea muy bajo, porque el introductor haya aprovechado de circunstancias excepcionales para comprarlo. La manifestación del valor habrá sido exacta, pero como se tratará de mercaderías especiales que no figuran en la tarifa, la apreciación del vista no se fundará en el precio corriente en depósito, desde que no se exige la exhibición de la factura, ni se le prestaría fe si se presentase, sino que se tomará por base el precio corriente en plaza de esa mercadería especial, menos el derecho que considere aplicable. Es mucho más equitativo el procedimiento de la aduana

argentina permitiendo al introductor que opte por el abandono de las mercaderías á la aduana ó por el pago de los derechos, según el valor que ella les haya asignado. La opción por el abandono debe expresarse dentro de los cinco días de verificadas las mercancías, y no haciéndose en ese plazo, queda consentido el valor asignado por la aduana. En caso de abandono, la aduana abona al contado el valor declarado por el despachante con más 10 % de aumento.

«II. Nuestra ley aduanera es más liberal que la argentina respecto de los derechos sobre mercaderías averiadas: es justo que lo sea, porque en nuestro puerto son más frecuentes las averías á causa de efectuarse la descarga de los vapores en la rada exterior, precipitadamente de día y de noche, con mal tiempo y en toda clase de lanchas.

«La ley argentina exige cuando se trata de averías durante el viaje, que el capitán del buque que transportó las mercaderías declare dentro de las 48 horas de su llegada los accidentes de mar que causaron la avería; y cuando las averías son causadas por vicio inherente ó propio de las mercancías, que el consignatario ó dueño dé aviso por escrito á la aduana. En estos casos el depósito no es permitido; es obligatorio el despacho, y las mercaderías no se consideran comprendidas en la tarifa y se aforan según su estado de deterioro ó por la cuenta de venta del rematador. Pero cuando las mercaderías han entrado en buen estado al depósito y se averían en él por vicio propio, la aduana entiende que no debe sufrir las consecuencias del daño superviniente y exige la totalidad del derecho. Nuestra ley no establece distinción alguna y dispone respecto de los efectos que resulten averiados al despacho y se pretenda vender en remate público para hacer el aforo y pago de los derechos, que éstos se cobren por la graduación que la ley les asigna, sobre la cuenta de venta que produzca el rematador público (artículo 108). Está, pues, autorizado el pago de derechos de las mercaderías averiadas según el producto de su venta en remate, ya se haya producido la avería durante el viaje ó mientras se encontraban depositadas. Pero, ni la ley ni los reglamentos aduaneros previenen la forma en que deben liquidarse los derechos, y de ahí que se eche de menos una regla fija de procedi-

miento. Será muy conveniente que la comisión revisora llene ese vacío. La manera habitual de calcularlas por la aduana origina quejas y reclamos, porque no es equitativa. El derecho de importación representa una parte determinada por la ley del valor de la mercadería á su entrada al país, el cual está preestablecido en la tarifa de avalúos ó aforo oficial. Si el derecho es específico, debe presumirse que al establecerlo se ha tomado igualmente en consideración el valor de la mercancía á que se aplica. En ambos casos, habiendo disminuído el valor de la mercadería á causa de la avería, nada es más justo que el impuesto recaiga sobre el valor real de la mercadería averiada en depósito y no despachada, porque de lo contrario se aumentaría caprichosamente el gravamen fijado por la ley, para lo cual no está facultada ninguna oficina pública. La aduana procede á la inversa y aplica el derecho sobre el producto de la mercadería despachada. Por ejemplo, un artículo aforado en 100 cuyo derecho es de 30 y se vende despachado en 100, es gravado con el derecho total de 30, por manera que el importador paga en realidad 42 7/8 sobre el valor en depósito de su artículo averiado. Si el derecho es específico procede del mismo modo: divide el derecho específico por el aforo, obtiene el derecho *ad valorem* y aplica un sistema arbitrario.

«III. El título IX del código de aduanas está consagrado á las disposiciones referentes á la higiene. Es deficiente en cuanto al procedimiento que debe observar la oficina de análisis en el despacho de bebidas, porque ni el decreto de 12 de septiembre de 1885 que la creó, ni el reglamentario de 26 de febrero de 1886, determinan con claridad las reglas que deben guiarla. En la práctica exige la aduana que preceda al despacho ó reembarco de los líquidos su análisis por la oficina, la cual interviene en cada permiso de despacho, de reembarco fluvial ó de trasporte terrestre, aun cuando se trate de fracciones de un lote ya analizado. Este procedimiento ocasiona frecuentes demoras á causa de la aglomeración de permisos, y esta cámara indicó ya al señor ministro de hacienda la conveniencia de obviar esos inconvenientes, sometiéndole el siguiente proyecto reglamentario: 1.º Los comerciantes que tengan en depósitos fiscales ó á bordo artículos que deban ser sometidos al análisis, ó los recibieren en lo sucesivo, presentarán una solici-

tud á la dirección de aduanas para que ordene el análisis, por una sola vez, de cada partida depositada ó existente á bordo, ya sea para despacho directo de entrada y salida. 2.º Efectuado el análisis, la oficina remitirá la solicitud al jefe del despacho exterior con la nota de *analizado*. 3.º La oficina del despacho exterior llevará un registro en que conste: el número de orden de la solicitud, los dueños del artículo analizado, la fecha de la entrada á depósito ó del arribo del buque importador, marcas, clase, etc., etc. 4.º Registrada así la solicitud, el despacho exterior podrá despachar sin más trámite todos los artículos que ella mencione, total ó parcialmente, según lo solicite el interesado, quien se referirá en cada caso al número de la solicitud.

«*Disposiciones sobre la navegación.*—Son notorios á la ilustrada comisión que usted preside los servicios importantes que presta la marina mercante á nuestra producción, compuesta en su mayor parte de materias primas que el país no puede consumir y que por fuerza debe exportar. Bastarían para transportar todos los frutos de la ganadería y de la agricultura la décima ó la duodécima parte de los buques con que en la actualidad puede contar nuestro comercio exportador, y si sólo arribase el número necesario los fletes serían considerablemente más elevados de los que normalmente rigen en este puerto. Estimular, por consiguiente, por todos los medios posibles la afluencia de buques, para abaratar los transportes y para que prosperen las diversas industrias relacionadas con el comercio marítimo, equivale á mostrar previsión y sensatez administrativa de mayor alcance práctico y de más positivas ventajas para el país, que suponer resuelto el problema de nuestra expansión comercial con la construcción del puerto artificial. Obsérvese que el de Buenos Aires va convirtiéndose en puerto de embarque de la producción de nuestros departamentos ribereños del Uruguay: no menos de veinte mil fardos de lana, grandes lotes de cueros de los saladeros de la costa y otros productos ganaderos y agrícolas, se han embarcado este año por los puertos argentinos en vapores trasatlánticos, de los cuales muchos ni siquiera habían tocado aquí á la llegada. La preferencia que acuerdan al puerto de Buenos Aires los embarcadores de productos del Uruguay, se explica por causas diversas que hasta cierto punto la

justificau: sería inútil, si no perjudicial, contrariarla con medidas restrictivas; pero fuera de la mayor importancia dar toda clase de facilidades para conseguir que toda la exportación nacional se efectuase directamente de nuestros puertos. Se obtendría ese resultado provocando el arribo de mayor número de buques y estableciendo una pequeña diferencia en los derechos de exportación, según se efectuase ésta directa ó indirectamente. Para lo primero, bastaría que á los buques que no han tocado en nuestros puertos á la venida, ni traído carga para ellos y la embarcasen al regreso, se les impusiera el pago solamente de la mitad de los derechos actuales por faros. Esta medida sería decisiva, pero para adoptarla debería recabarse la aquiescencia de los contratistas de los faros particulares á fin de evitar ulteriores reclamos. Para lo segundo podría rebajarse algo los derechos de exportación directa, manteniendo los actuales para la indirecta. Se consideraría exportación indirecta la que se hiciera para países que exportasen los mismos productos que nosotros.»

CAPÍTULO XVII

La contribución inmobiliaria

LEYES VIGENTES

Tenemos dos leyes de contribución inmobiliaria. Una para el departamento de la capital y otra para los departamentos de campaña.

Grava la primera de esas leyes con la cuota uniforme de seis y medio por mil todos los bienes inmuebles, con la sola excepción de las propiedades nacionales, de los edificios destinados al culto, de los puentes, de los edificios en construcción cuando las obras no estén paralizadas, de las propiedades cuyo valor en conjunto no exceda de cien pesos, del edificio del Ateneo de Montevideo, de las casas pertenecientes á instituciones de enseñanza escolar, industrial ó agrícola, donde se eduquen por lo menos ochenta niños pobres y de las propiedades exceptuadas por leyes y concesiones especiales. El impuesto recae sobre el valor de la tierra y de las construcciones de todo género que en ella existan. Para la determinación del valor, declara la ley vigente, siguiendo el estribillo de todas las que le anteceden en un larguísimo lapso de tiempo, que regirán las avaluaciones del año anterior; y agrega lo siguiente: que las propiedades cuyos aforos no hayan sido moderados después del año 1894-1895, podrán ser materia de nueva avaluación, á solicitud del propietario; que el poder ejecutivo podrá proceder á nuevo avalúo de las propiedades que tengan tasación baja; que en los casos de nuevas construcciones ó reedificaciones, la dirección de impuesto determinará el valor de la propiedad; que

de la resolución del poder ejecutivo en las tres circunstancias relacionadas, habrá apelación ante un jurado que se compondrá del director de impuestos directos, el jefe de arquitectura del departamento de ingenieros, el procurador fiscal y dos propietarios nombrados por la junta económico-administrativa, de la lista de mayores contribuyentes, si se trata de moderación de aforo, reemplazándose uno de los funcionarios referidos con un nuevo propietario si se trata de reclamos contra la dirección de impuestos por aumento de aforo; que el jurado extenderá por escrito sus resoluciones, recabando previamente los datos que juzgue necesarios de los registros de ventas, hipotecas, arrendamientos y censos; que el cargo de jurado es obligatorio y gratuito. La contribución inmobiliaria debe abonarse dentro del primer semestre del año económico, en dos plazos que fijará el poder ejecutivo. Entre las disposiciones sobre pago y fiscalización del impuesto, mencionaremos las siguientes: los contribuyentes morosos sufrirán un recargo del 10 al 25 %; los dueños de propiedades que en todo ó en parte no hayan abonado el impuesto y que se presentasen espontáneamente quedan relevados de multa y sujetos únicamente al pago de tres anulidades atrasadas, rigiendo en los demás casos la prescripción de cuatro años; tendrán competencia para entender en los juicios de contribución inmobiliaria, los jueces de paz, quienes procederán en forma breve y sumaria, contra el propietario, y en caso de ausencia, contra los encargados, arrendatarios, ocupantes ó defensor de oficio nombrado al efecto; ningún escribano ó funcionario público podrá autorizar acto alguno que afecte el dominio de un inmueble, sin que se le exhiba previamente la planilla de chancelación del impuesto; la dirección de obras municipales estará obligada á pasar mensualmente á la dirección de impuestos directos una relación de los permisos para edificar ó reconstruir; queda facultado el poder ejecutivo para invertir hasta la suma de veinticinco mil pesos en la formación del empadronamiento de la propiedad inmobiliaria del departamento de la capital.

Contiene la otra ley, las siguientes disposiciones principales: pagarán la cuota uniforme de seis y medio por mil todos los bienes inmuebles, con excepción de los nacionales de uso público y fiscales de que esté en posesión el estado, los destinados al culto,

los puentes, las minas, los edificios en construcción siempre que las obras no estén paralizadas desde seis meses ante de la fecha en que el terreno debe pagar contribución, las propiedades cuyo valor en conjunto no exceda de cien pesos, los edificios de los ateneos del Salto y Paysandú, las casas de enseñanza escolar, industrial ó agrícola en que se eduquen cuarenta niños pobres, los hospitales y asilos de huérfanos, las propiedades destinadas permanentemente á exposiciones ferias; respecto de los bienes urbanos y sub-urbanos, el inpuesto recaerá sobre el valor de la tierra y de las construcciones, entendiéndose por suburbanas las que se encuentren en los arrabales de las ciudades, villas ó pueblos; respecto de los bienes rurales, el impuesto sólo gravará el valor de la tierra, con absoluta prescindencia de construcciones, plantaciones y producción agrícola; para las propiedades urbanas y suburbanas, regirá la avaluación anterior, sin perjuicio del derecho que se reconoce á la dirección de impuestos directos y al propietario que no haya reclamado en años anteriores, para pedir nuevo avalúo; el valor de los bienes rurales se rige por una escala ó tarifa que divide cada departamento en zonas de cierta extensión, señalando á cada una de ellas un precio uniforme para todas las tierras que abarca, que es para el departamento de la Colonia de pesos 12.50, 15 y 20 pesos la hectárea; para el departamento de Canelones, de 20, 26, 30, 38 y 45 pesos la hectárea; para el departamento de San José, 11, 15 y 18 pesos la hectárea; para el departamento de Soriano, de 11, 13, 15, 17 y 18 pesos la hectárea; para la Florida, de 9, 10, 11, 15 y 17 pesos; para Cerro-Largo, de 4.50, 5, 5.50, 6.50 y 7.50; para Minas, de 6.50, 7.50, 8.50, 9, 11 y 13; para el Durazno, de 7, 9, 11 y 14; para Flores, de 12 y 13; para Maldonado, de 7, 9, 10 y13 ; para el Salto, de 8, 9, 11, 14 y 40; para Paysandú, de 8, 9, 10, 12 y 16; para Río Negro, de 8, 9, 9.50 y 12; para Rocha, de 0.50, 4.50, 5, 6, 7, 8 y 14; para Rivera, de 3, 4.50, 5 y 5.50; para Artigas, de 4.50, 5, 5.50 y 6.50; para Tacuarembó, de 6, 7, 8 y 9; para Treinta y Tres, de 4.50, 5.50, 6.50 y 7.50; el impuesto se pagará en dos cuotas dentro del segundo semestre del ejercicio económico, estando sujetos los morosos á un recargo del 10 % al 25 %, según los meses que hayan dejado transcurrir sin abonar el impuesto; todo propietario que

se considere perjudicado por el aforo legal, podrá solicitar el avalúo ante un jurado compuesto del presidente de la junta económico-administrativa, el administrador de rentas, el encargado del registro de ventas y dos propietarios vecinos que nombrará el poder ejecutivo de una lista de los mayores contribuyentes, formada por la junta económica respectiva; los administradores departamentales de rentas podrán apelar de la decisión del jurado cuando reduzca en más de un 25 % los avalúos, ante un nuevo jurado compuesto del director general de impuestos, presidente de la sociedad rural, director del departamento de ganadería y agricultura y dos propietarios rurales designados por el poder ejecutivo; se destina á obras y mejoras de vialidad en cada departamento el excedente del impuesto sobre el producto del ejercicio económico 1888-1889, siendo entendido que los departamentos en que el referido excedente no alcance al 10 % de la suma recaudada, percibirán sin embargo una cantidad igual á dicho 10 %; la dirección general de impuestos formará con el concurso de las administraciones departamentales de rentas y de las juntas económico-administrativas, una estadística de las ventas de campos efectuadas durante el último quinquenio, con expresión de precios, área vendida, ubicación por secciones judiciales, para que la tenga presente la asamblea en la confección de la ley del próximo ejercicio. Las demás disposiciones son análogas á las que registra la ley para el departamento de la capital.

REFORMAS QUE ELLAS REALIZAN

Tales son las bases de nuestro impuesto territorial. Para que puedan apreciarse algunas de las reformas que ellas traducen, recordaremos los lineamientos fundamentales de las leyes de 1853, de 1886 y de 1897. La ley de 1853 creó la contribución directa de dos por mil sobre los capitales de la república, estableciendo que el monto de esos capitales se determinaría mediante declaración de los contribuyentes en el mes de noviembre de cada año, ante las juntas económico-administrativas y comisiones auxiliares de su dependencia. A falta de declaración, practicarían el avalúo el juez de paz y dos vecinos sacados á la suerte de una lista de

veinte que formarían anualmente los jueces de paz. Si en concepto de la junta resultase notablemente diminuta la declaración del contribuyente, se practicaría el avalúo, y en el caso de señalar éste un exceso del 25 %, tendría que pagar el capitalista el impuesto verdadero y los gastos causados. La ley de 1856 estableció que los capitales se declararían ante la junta de crédito público en Montevideo y ante los recaudadores del impuesto en campaña. Apareciendo notablemente diminuta la declaración ó en defecto de ésta, se practicaría el avalúo por el juez de paz y dos vecinos sorteados de una lista de diez que formarían anualmente los jueces de paz. Si del avalúo resultaba una ocultación equivalente á la cuarta parte del capital, pagaría el contribuyente la cuota verdadera y el décuplo de ella. Una tercera ley de 1858, estableció que en defecto de declaración ó reputándose ésta diminuta, prevalecería el avalúo de un juri de avaluación, compuesto del juez de paz respectivo y de seis individuos, designados la mitad por los interesados y la otra mitad por la junta de crédito ó los recaudadores de campaña. Esas tres leyes primitivas de la contribución directa, procuraban, como se ve, fijar en definitiva el valor de los capitales sobre la base de la declaración del contribuyente, fiscalizado por un jurado de marcado carácter popular. Corresponden á la primera etapa del impuesto.

De las ampliaciones y modificaciones realizadas posteriormente da idea el siguiente extracto de la ley sancionada en 1886, para el ejercicio 1886-1887, que cierra el segundo período de la ley de que nos ocupamos: las propiedades urbanas, los edificios, construcciones, quintas de recreo y los campos de pastoreo tenían que pagar la cuota de seis y medio por mil; las chacras cultivadas, los campos de pastoreo donde se cultive pasto artificial para todas las necesidades del ganado, los campos sembrados con cereales, plantas oleaginosas ó tintóreas, algodón y plantas sacarinas y textiles, el cinco y medio por mil; el seis y medio por mil los artículos de importación que se despachan para el consumo, los ganados en general, los capitales en giro empleados en operaciones bancarias, descuentos, compras de frutos del país, fábricas de jabón, velas, licores, cerveza, préstamos, seguros, embarcaciones, rodados y otros análogos; quedan exceptuados del impuesto, entre otros, los

capitales empleados en cercos de campos, los capitales invertidos en títulos de deuda pública nacional y los capitales empleados en hipotecas; la propiedad urbana y suburbana se regiría por la avaluación del año anterior sin perjuicio de nuevas tasaciones administrativas en los casos que considere necesarios el poder ejecutivo, con apelación ante un jurado compuesto de un perito nombrado por cada parte y un tercero designado por estos últimos para el caso de discordia; para las tierras regían precios uniformes en grandes áreas, como por ejemplo, el de ocho pesos cuadra para tierras de labranza y el de catorce mil pesos suerte para los campos de pastoreo, aplicables á los departamentos de Colonia, San José, Flores, Soriano, Paysandú, Río Negro, Salto, Artigas y Florida; cinco pesos cuadra y diez mil pesos suerte respectivamente para labranza y pastoreo en los departamentos de Cerro Largo, Treinta y Tres, Tacuarembó y Rivera. Sólo en el departamento de Canelones había zonas con diferentes avaluaciones. El ganado vacuno estaba aforado á cuatro pesos el vacuno de cría, á diez pesos los bueyes, á ocho pesos los caballos, á sesenta centésimos el ovino, á seis pesos las mulas de campo. Sufrió esta ley reformas sustanciales en el ejercicio 1887-1888. La vieja denominación de contribución directa fué reemplazada por la de contribución inmobiliaria. Quedaba subsistente el gravamen sobre la tierra y las construcciones, eliminándose de la ley todo lo que era del resorte de otros impuestos. Las importaciones ya satisfacían el derecho de aduana, y si este derecho no daba lo bastante al fisco podía alzarse. Los capitales en giro ya pagaban el impuesto de patentes y eran de escasísimo rendimiento en la contribución directa. Según los datos que registra el ilustrativo informe de la comisión de hacienda de la cámara de diputados, el capital en giro declarado en toda la república durante el ejercicio 1886-1887, apenas montaba á once y medio millones de pesos, entrando en esa cantidad los bancos por cuatro y medio millones y los tranvías por un millón y tres cuartos. Producían al erario público alrededor de setenta y cinco mil pesos. Los ganados producían alrededor de trescientos mil pesos y tanto por las dificultades de fiscalización como por la necesidad de aliviar las cargas de la producción nacional, se inclinó la asamblea á la supresión absoluta del gravamen.

La ley del ejercicio 1897-1898, finalmente, establece la cuota uniforme de seis y medio por mil, manteniendo una reforma sancionada años atrás contra los impuestos diferenciales creados á favor de la agricultura, que eran de fiscalización muy difícil y que estimulaban grandemente el fraude. Otras compensaciones más eficaces se habían ya acordado á la agricultura: que no se tomarían en cuenta las construcciones rurales al determinar el monto del capital gravado; que tampoco se gravarían las plantaciones y producciones; que dentro del límite de los ejidos tendrían un recargo de 25 % los terrenos destinados exclusivamente al pastoreo; y que el valor de los terrenos rurales se regiría por una tarifa de avalúos, con precio uniforme para todos los bienes comprendidos dentro de cada zona, sin distinguir sus diferencias de precio corriente. Como lo hizo notar oportunamente la comisión de hacienda de la cámara de diputados este último beneficio era de positiva importancia. Los trabajos agrícolas buscan preferentemente las tierras de mejor calidad y las proximidades de las vías de comunicación, dos circunstancias de encarecimiento de la tierra, de las que se prescinde en el avalúo por grandes zonas. La ley de que nos ocupamos estableció que para la propiedad urbana y suburbana regiría la misma avaluación del año anterior; que en los casos de nuevas construcciones determinaría el valor la oficina de impuestos directos, con apelación ante un jurado de tres peritos designados por las partes; que el departamento de Canelones tendría zonas de distinto valor, agrupándose en otros casos varios departamentos en una sola zona, como por ejemplo, la que abarca los departamentos de San José, Flores, Florida, Colonia y Soriano con el aforo de nueve pesos la hectárea y la que abarca los departamentos de Rocha, Treinta y Tres, Cerro Largo y Rivera con el aforo de cinco pesos la hectárea.

HEMOS RETROCEDIDO EN VEZ DE AVANZAR

Basta comparar las leyes que dejamos transcriptas, para persuadirse de que en materia de procedimientos de avalúos hemos retrogradado en vez de adelantar. Al sistema general de las declaraciones anuales por el contribuyente, fiscalizadas por un jurado

compuesto exclusivamente de vecinos propietarios, ha sucedido en lo que se refiere á las propiedades urbanas el mantenimiento casi indefinido de aforos antiquísimos, y en lo que se refiere á las propiedades rurales un sistema de zonas, que aunque más racional que el de las grandes extensiones que rigió durante largos años confunde todavía bajo los mismos precios tierras que tienen muy distinto valor corriente en el mercado. Mientras las tierras valían poco ó no eran muy sensibles las oscilaciones del precio, pudo mantenerse sin irritantes injusticias el sistema de las zonas grandes ó pequeñas, que tiene al menos la ventaja de suprimir la lucha entre el fisco y los contribuyentes, fijando de antemano en términos generales el valor de la propiedad. Pero, una vez producidas las grandes oscilaciones, por la creciente explotación de la tierra, por el mejoramiento de las vías de comunicación, por el trazado de los ferrocarriles, por el ensanche de la población y el aumento de los capitales, debemos restablecer el régimen verdaderamente racional del aforo individual de todas las propiedades urbanas y rurales sobre la base de los precios corrientes y verdaderos. Una iniciativa para arribar á ese resultado, con relación á la riqueza territorial del departamento de Montevideo, surgió en el año 1889. De acuerdo con la ley sancionada entonces, el poder ejecutivo nombraría en cada sección judicial una comisión avaluadora compuesta de tres vecinos afincados; las avaluaciones, que deberían traducir el valor corriente de las propiedades, serían comunicadas á los contribuyentes y á la dirección general de impuestos directos, para que en caso necesario apelaran ante un jurado central compuesto de cinco personas que elegiría el poder ejecutivo de una lista de los cincuenta mayores contribuyentes; cada individuo de las comisiones seccionales gozaría de diez pesos y cada miembro del jurado de quince pesos por día efectivo de trabajo. ¿Qué resultado dió ese laborioso trabajo?

En un mensaje presidencial de 27 de abril de 1891 establécese que con motivo de la reforma radical del ejercicio 1887-1888, que dió por resultado la transformación de la contribución directa en contribución inmobiliaria, suprimiéndose los impuestos sobre la ganadería, capitales en giro y mercaderías importadas, la renta que había sido de 1:814,843 pesos en 1886-1887, bajó á 1:553,895

pesos en aquel ejercicio; que durante el ejercicio 1888-1889, aunque fué elevado el aforo de los campos de pastoreo, quedó suprimido el impuesto sobre las construcciones rurales, dando la renta 1:630,679 pesos y en el ejercicio siguiente 1:726,500 pesos, pudiendo calcularse que excederá de 1:800,000 en el ejercicio 1890-1891; que proporciona tan excelentes resultados casi exclusivamente el departamento de Montevideo, gracias á la facultad concedida á la dirección de impuestos de alzar los aforos, tarea emprendida con acierto, según lo prueba el hecho de que entre los centenares de contribuyentes recargados, son muy pocos los que han pedido el juicio pericial; que no ha podido establecerse la verdad y la igualdad de la carga tributaria, de acuerdo con la ley de 1889, porque las tasaciones que debían quedar terminadas en 31 de diciembre de dicho año, reclamaron mucho más tiempo, habiendo recién terminado el trabajo de las comisiones seccionales sin notificación alguna á los contribuyentes para que puedan deducir el recurso de apelación. Hace constar una nota anexa de la dirección de impuestos que el valor fijado por las comisiones seccionales monta á *doscientos cuatro millones* de pesos en números redondos y que las sumas pagadas á las comisiones avaluadoras por honorarios y gastos asciende á 66,677 pesos; que la comisión central de apelaciones apenas funcionó durante cinco días; que mientras que algunas de las comisiones se ajustaron al valor corriente al tiempo del aforo, otras habían castigado los avalúos vigentes desde el año 1885. Como complemento de estas observaciones, agregaremos que las comisiones avaluadoras dieron principio á su tarea en plena suba de precios, durante el período de febril actividad que antecedió á la gran crisis comercial del año 1890, debiéndose á esa circunstancia la inutilización del laborioso material acumulado. En consecuencia, se mantuvo el vicioso expediente de los avalúos anteriores, que aun hoy mismo subsiste en el país.

Es caro y además de caro moroso el procedimiento de las comisiones avaluadoras adoptado por la ley de 1889. Más sabia la ley argentina, prescribe que todos los terrenos y edificios de propiedad particular en la capital de la república y territorios sujetos á la jurisdicción nacional, pagarán el cinco por mil de su avaluación; que el avalúo se practicará por los empleados de la dirección

general de rentas, con apelación ante un jurado compuesto de un presidente designado por el poder ejecutivo y de cuatro vocales que designará la dirección de rentas de una lista de veinte de los mayores contribuyentes de cada circunscripción; que el poder ejecutivo dividirá la capital en circunscripciones, constituyendo en cada una de ellas un jurado; que los jurados actuarán durante treinta días consecutivos, destinando dos horas diarias al estudio de los reclamos que se presenten; que el procedimiento será verbal, dejándose constancia escrita de las decisiones, que son inapelables; y que el cargo de jurado es obligatorio y gratuito. Es este un procedimiento económico y que ofrece amplias garantías. A fin de hacerlo menos gravoso, podrían realizarse los avalúos cada dos años, pero de ninguna manera en períodos más largos. En territorios poco poblados, donde el precio de la propiedad carece de fijeza y está sujeto á grandes y continuas fluctuaciones, es necesario en efecto revisar con frecuencia los aforos para que el contribuyente no tenga que pagar el doble ó el triple de lo que le ordena la ley.

Para facilitar su tarea á los tasadores y jurados, debería llevarse en la dirección de impuestos una copia, por secciones judiciales, de todas las propiedades anotadas en los registros de ventas, hipotecas y locaciones, tarea bien fácil, que podría llenarse diariamente con los datos suministrados por las respectivas escribanías registradoras. Convendría también exigir para el mismo archivo un duplicado de todos los planos de mensuras judiciales y extrajudiciales. Es esta una fuente importantísima de informaciones para fiscalizar las áreas declaradas y conocer exactamente los linderos de cada propietario, que permanecen ignorados muchas veces y consiguen gracias á ello eludir el impuesto. Entre las declaraciones obligadas del contribuyente, debería figurar en primer término el nombre de los linderos y el monto anual de los arrendamientos que la propiedad declarada produce ó puede producir, indicación esta última que se complementaría con el testimonio de los inquilinos ó arrendatarios. El censo municipal del año 1889 dió un total de 20,788 casas en el departamento de Montevideo, estando ocupadas 19,257 y en construcción y desocupadas las demás. De las casas ocupadas, 12,537 pagaban 7:699,500 pesos de arrendamiento anual.

Las 6,720 restantes eran directamente ocupadas por sus dueños. Suponiendo que la renta de estas últimas fuera igual al promedio del alquiler de las otras, resultaban 4:127,035 pesos más, que agregados al guarismo anterior, elevan el monto de los alquileres á 11:826,535 pesos. Conocida esa base y suponiendo que el valor de los edificios correspondiera, término medio, á una renta bruta de 7 % al año, calculaba la comisión del censo, según hemos recordado en otro capítulo, el valor de los edificios habitados de Montevideo en *ciento sesenta y nueve millones de pesos.* Pues bien, todas las propiedades edificadas y todos los terrenos sin edificar del departamento de Montevideo, fueron aforados oficialmente para el pago de la contribución inmobiliaria en el propio año del censo, en menos de *ciento veinte millones de pesos.* Por este dato puede juzgarse de la extrema importancia del registro de alquileres para la determinación aproximada del valor de la propiedad territorial y para la fiscalización de las declaraciones de los contribuyentes. El registro Torréns, de que hemos hablado en otro capítulo de esta misma obra, prestaría inmensos servicios al erario público.

LAS DEFRAUDACIONES

Todos están contestes en que se cometen grandes defraudaciones á la contribución inmobiliaria, mediante ocultación parcial ó total de las propiedades gravadas. En el cuaderno octavo de la dirección de estadística, establece el señor Vaillant que el departamento de Montevideo tiene 66,409 hectáreas y que las declaraciones para el pago de la contribución directa sólo alcanzan á 42,045.55.25, resultando una diferencia de 24,363.44.75, equivalente á nueve leguas 615 cuadras, ó sea el 36 % de la superficie de todo el departamento. Y agrega que ella procede en parte, sin contar los terrenos invertidos en calles, caminos, plazas y edificios públicos, médanos y arroyos, de los terrenos fiscales que encierra el departamento y de las propiedades no declaradas por los particulares, « pues muchos poseen más terrenos que los que marca su título », según lo ha manifestado el receptor don Justino Viana. En la misma publicación oficial se establece que los doce departamentos restantes de campaña tienen 18:625,592 hectáreas, de las

que sólo se han declarado 13:677,936, existiendo en consecuencia una diferencia de 4:947,656, equivalente á 1,862 leguas cuadradas y 2,023 cuadras, ó sea el 26 % de la superficie de los doce departamentos, comprendidos los caminos y montes públicos, médanos, lagunas y arroyos. En sus « Apuntes estadísticos para la exposición universal de París », dijo al año siguiente, en 1878, el mismo director de la oficina de estadística, que de las declaraciones para el pago de la contribución inmobiliaria resultan los siguientes datos relativos á toda la república: tierras de pastoreo, 13:441,334.74.47 hectáreas; tierras de labranza 233,290.67.06; casas edificadas, quintas, barracas, incluyendo 2,000 hectáreas más por las no declaradas, aproximadamente, 21,151.03.14; total declarado, 13:695,776.44.67; superficie del territorio, 18:692,001; diferencia, 4:996,224.55.33. Y agregaba que esos cinco millones de hectáreas, en números redondos, representan á la vez que la extensión ocupada por los ríos, arroyos y lagunas, caminos públicos, montes y arenales, tierras fiscales que han de formar algún día buena fuente de recursos para el estado. Como en las mismas áreas declaradas por el contribuyente, continúa el señor Vaillant, existen sobras fiscales, resulta que la cuarta parte del territorio nacional hállase todavía sin explotación ni dueño legítimo.

Varios años después, en 1891, el agrimensor señor Francisco J. Ros presentó á la cámara de diputados de que formaba parte, un proyecto de ley imponiendo la contribución inmobiliaria á todas las tierras fiscales poseídas, con el expreso agregado de que el pago del impuesto no aumentaría los derechos reconocidos por la legislación vigente. Dijo con tal motivo que el área de la república es muy superior á las 7,036 leguas de los cálculos oficiales; pero que aun aceptándola como base y suponiendo que las calles, caminos y demás zonas ajenas al impuesto ocupan 513,848 cuadras, quedan todavía 4:698,743 cuadras que no pagan impuesto y que podrían redituar al erario 281,924 pesos. Hay departamentos, agregó, como el Salto y Flores, que pagan impuesto por área mayor de la que les asigna la estadística, hecho que sólo puede explicarse porque son más extensos de lo que se supone. En otros departamentos, como el Durazno, la ocultación es de 930,531 cuadras. Las 4:698,743 cuadras que no abonan impuesto

equivalen á 1,905 leguas y se distribuyen así por departamentos: Montevideo, 21,702; Maldonado, 14,762; Minas, 399,254; Rocha, 380,565; Cerro Largo, 224,463; Treinta y Tres, 93,286; Tacuarembó, 812,499; Rivera, 174,170; Artigas, 58,160; Paysandú, 6,108; Río Negro, 258,695; Soriano, 583,434; Colonia, 29,264; San José, 303,509; Durazno, 930,531; Florida, 335,006; Canelones, 73,335.

Faltan bases exactas de cálculo para poder apreciar las extensiones que se defraudan al fisco. Ni siquiera conocemos lo que absorben las vías de comunicación. Pero es notorio para todo el país que la defraudación existe, unas veces por la ocultación total de los inmuebles sujetos al impuesto, otras por la ocultación parcial ó sea por la declaración de una superficie menor de la que real y positivamente ocupa el contribuyente. Ya hemos dicho que se combatiría muy fácilmente la primera de esas formas de defraudación, mediante la obligación impuesta al contribuyente de declarar el nombre de los linderos actuales de su propiedad. Es un dato que conoce ó que puede conocer en todo momento cada propietario y que daría abundantísima fuente de informaciones al fisco para regularizar la condición de un gran número de contribuyentes. Y se combatiría la segunda, obligando á los contribuyentes á presentar el plano de su propiedad con arreglo á una escala dada. Lo que es para la propiedad rural, raro será el campo que no haya sido medido ya por agrimensor público, de manera que respecto de ella la exigencia fiscal podría cumplirse generalmente sin desembolsos para el contribuyente. Se nos dirá que la exigencia del plano importa una denuncia pública de la imperfección del título, ó más bien dicho, de la existencia de sobras fiscales. Pero el conocimiento de las sobras en nada puede perjudicar los derechos del poseedor. Creemos, sin embargo, que la campaña fiscal podría y debería completarse, con excelente resultado para el fisco y para el país, ligando la reforma de la contribución inmobiliaria al reconocimiento expreso de los derechos que acuerda la posesión en la forma que indicamos al ocuparnos de la movilización de la propiedad. De dos iniciativas análogas se ha ocupado la asamblea á mediados de 1874 y á fines de 1879. El primero de esos proyectos, obra del doctor Joaquín Requena y García y patroci-

nado por la comisión de hacienda de la cámara de diputados, de la que formaba parte el señor Agustín de Vedia, establecía: que los poseedores de tierras fiscales podrían adquirirlas pagando precios que irían disminuyendo á medida que se elevara la antigüedad de la posesión. Así, los poseedores de diez años pagarían cuatro mil pesos por suerte de estancia y los de cuarenta años sólo desembolsarían mil pesos. Para poder gozar de ese beneficio, era indispensable que el poseedor se presentara dentro del año, so pena de juzgársele detentador en caso de ocultación. Los poseedores en concepto de propietarios, con título vicioso, serían considerados dueños en el caso de tener cuarenta años de posesión ó de pagar una parte del precio. Prestigiando el proyecto, dijo la comisión de hacienda que al estado le conviene que la tierra sea aprovechada; que algunos piensan que debe venderse á alto precio, lo que es un error; que la verdadera riqueza de una nación está en la renta que ella percibe. Agregó el doctor José Pedro Ramírez que las tierras deben venderse á bajo precio, no sólo porque es la única manera de realizarlas, sino también porque es necesario respetar la posesión, que es el título más legítimo de la propiedad. El mismo proyecto, con pequeñas modificaciones, fué presentado por el poder ejecutivo en septiembre de 1879, informándolo favorablemente la comisión de hacienda, de que formaban parte los señores Ladislao Terra y Martín Aguirre. Entre las modificaciones, figura una relativa á sobras, que según el proyecto debían regirse por las disposiciones del código civil, mientras que según la comisión informante debían venderse á razón de un peso la hectárea á condición de que la denuncia fuera deducida dentro de un plazo de dos años.

CLÁUSULAS PERMANENTES Y ANUALES

Al discutirse la ley de contribución inmobiliaria para el ejercicio 1894-1895, produjo el senador señor Francisco Bauzá un extenso informe prestigiando un proyecto constituído por dos leyes, una de carácter permanente y otra de duración anual. Empieza el informe por establecer que la revisión anual del impuesto es indispensable en países nuevos, donde son grandes é inesperadas las

oscilaciones de valor. La ley de creación de la contribución directa exigía la revisión anual, pero en la práctica la ley de cada año ha venido derogando la del año anterior, de lo cual resulta que la contribución inmobiliaria no es una carga permanente, sino un impuesto accidental. Desde que no existe ley orgánica permanente á la que puedan referirse el legislativo y el ejecutivo para mejorar la condición de los contribuyentes, mal puede hacerse ninguna reforma seria dentro del angustioso plazo en que habitualmente se pide la vigencia de las leyes tributarias. Hace luego un resumen histórico del impuesto, recordando entre otros antecedentes la ley de 14 de julio de 1860, que destinó la contribución directa á gastos departamentales; la ley de 15 de enero de 1875 que también declaró renta departamental la contribución directa y estableció que el avalúo se practicaría por dos vecinos, con apelación ante un jurado compuesto de cinco vecinos sorteados de una lista de contribuyentes formada por la junta económico-administrativa; y la ley de 1880 que por primera vez entregó á la asamblea la fijación de los avalúos, quitándole esa facultad al poder ejecutivo, único aforador de la materia imponible. Para demostrar los progresos del impuesto, presenta el cuadro de la renta desde el año 1856, según datos suministrados por la contaduría general de la nación: de 1856 á 1860 (cinco años), 350,400 pesos; de 1862 á 1868 (siete años), 1:993,800 pesos; de 1870 á 1876 (siete años), 4:845,000 pesos; de 1879 á 1884-1885 (seis años), 7:188,000 pesos; de 1887-88 á 1892-93 (seis años), 10:145,000 pesos. Desde 1856 hasta 1860 la cuota fué del dos por mil; en 1861 el tres por mil; en 1870 el cuatro por mil; en 1877 el cinco por mil; en 1879 el cinco y medio por mil; en 1885 el seis y medio por mil. Agrega el informe, con referencia á la condición actual de los contribuyentes, que todos los que negociaron en el período de gran valorización de 1887 á 1889, pagan mucho, puesto que han tenido necesidad de exhibir las escrituras de venta, mientras que soportan cuotas muy tolerables los dueños de la propiedad estancada. El criterio para el avalúo de las propiedades debe formarse con ayuda del título de trasmisión de la propiedad, de la renta ó alquiler de la finca ó solar y de la avaluación de los terrenos ó fincas adyacentes. En nuestro país sábese que la renta de la propiedad urbana y suburbana representa tér-

mino medio el seis por ciento anual del capital empleado, y combinando ese dato exacto con los precios de venta del año y los que conservan las propiedades sometidas á la oferta, se obtendría un equivalente prudencial. Termina el informe con la presentación de dos proyectos de ley que contienen: el primero todas las disposiciones permanentes del impuesto, y el segundo la cuota que debe pagarse, los plazos para el pago, los avalúos de la propiedad y las multas. Para complementar los datos del informe, agregaremos que según los datos suministrados por la contaduría general á la dirección de estadística, la contribución inmobiliaria produjo desde 1896-97 hasta 1900-901 (cinco años) la cantidad de 9:411,353 pesos, habiéndose operado en los últimos tiempos algún incremento mediante el fraccionamiento de las grandes zonas.

CUOTAS DIFERENCIALES

Ha suprimido la ley vigente una cláusula de la ley que durante muchos años estuvo consagrada á promover el desarrollo de la agricultura en el ejido de los pueblos, mediante el recargo del 25 % á las chacras que no tuvieran cultivos ó no sirvieran de asiento á un establecimiento fabril. La disposición resultaba completamente frustránea, según los datos suministrados á la comisión de hacienda de la cámara de diputados por la oficina recaudadora. Y así debía suceder naturalmente, dada la absoluta falta de fiscalización de las declaraciones de los contribuyentes. Si la renta perteneciera á los departamentos, tendrían las juntas económico-administrativas y sus comisiones auxiliares interés en el progreso de la renta y controlarían el contenido de las planillas. Otra cláusula se ha tratado de incorporar con el mismo propósito protector de la agricultura. En un mensaje de 27 de abril de 1891, decía el poder ejecutivo lo siguiente: « Ferrocarriles que en su origen cuestan ingentes desembolsos al estado y otros que empiezan á exigir cuantiosas garantías de interés, han valorizado de una manera excepcional las tierras adyacentes y cercanas. Los productos de esas tierras adquieren una segura vía de salida que hace fácil establecer en ellas industrias antes imposibles. Por razones análogas, las zonas que bañan el Plata y el Uruguay desde Santa Lucía

al Yacuy, con doce kilómetros y medio de fondo, tienen el más alto precio en los aforos de la ley vigente. Si tal se hace para compensar ventajas que nada cuestan al estado, ¿por qué no proceder de la misma manera con los usufructuarios de beneficios directamente obtenidos por el concurso pecuniario del estado? Cuando se discuten concesiones de ferrocarriles, para demostrar que la subvención ó garantía es reproductiva, se alega siempre este otro motivo: que el ferrocarril valoriza la tierra y que por este medio crece la renta pública. ¿Pero cómo podrá ser esto prácticamente cierto si se prescinde de la valorización de la tierra en la aplicación de la contribución inmobiliaria?». Son observaciones que no admiten réplica y que aunque fundadas en el hecho muy cierto de la diversidad de valor, responden ante todo á la necesidad de promover la diversificación industrial en la campaña.

Tenemos dos leyes de contribución inmobiliaria: una para el departamento de la capital y otra para los departamentos de campaña. Se ha juzgado entre nosotros indispensable establecer una distinción más importante entre el impuesto que grava la tierra y el impuesto que recae sobre las construcciones. El impuesto sobre la tierra, pesa exclusivamente sobre el propietario, quien no puede darle repercusión sobre el arrendatario, ni tampoco sobre el consumidor de productos agrícolas. El impuesto sobre la construcción, en cambio, hállase regido por la ley de la oferta y de la demanda y tiene marcada tendencia, según la misma doctrina, á gravar á los locatarios. Es arriesgado en materia económica establecer reglas generales á todos los países. Tratándose de pueblos nuevos, la ley de la oferta y de la demanda recae simultáneamente sobre la tierra y las construcciones. Lo hemos visto en el período próspero que corre de 1887 á 1889. Estaba acompañada la gran demanda de casas por una demanda no menos activa de tierras, destinadas á colonización, á explotaciones agrícolas y especulaciones de todo género. Y el propietario de unas y otras podía imponer é imponía la ley, bajo forma de suba general de los arrendamientos. Apenas puede señalarse una excepción, y esa misma, relativa á la propiedad edificada de los pueblos de campaña, debido á la escasez de población y á que el número de edificios excede en ellos generalmente á la demanda. Cuando estalló posteriormente la crisis de

1890, todos los arrendamientos bajaron y el impuesto en sus dos formas quedó gravando al propietario. Todo lo que puede concederse es que por regla general la demanda en Montevideo es más activa que en el resto del país, por el crecimiento más rápido de la población.

LA MATERIA IMPONIBLE

He aquí ahora el resumen de las declaraciones para el pago de la contribución inmobiliaria en toda la república, según el anuario estadístico del año 1901, complementando datos que hemos dado en el curso de este capítulo al ocuparnos de la defraudación al impuesto :

HECTÁREAS DECLARADAS	SUJETAS AL IMPUESTO				LIBRES DEL IMPUESTO			
	Superficie	Capitales			Superficie	Capitales		
Fincas bajas—Extensión edificada	565.2802	$	81:092,887		12.8122	$	394,617	
Extensión sin edificar . .	2,746.6491				119,9075			
Fincas altas—Extensión edificada.	71.5080	»	42:669,022		0,1574	»	64,860	
Extensión sin edificar . .	47.3433				0.1386			
Edificios rurales de material.	—		—		136.6995	»	8:332,201	
» » de adobe .	—		—		124,0809	»	1:675,890	
Terrenos sin edificar . . .	2,341.7781	»	11:764,340		133.7080	»	83,267	
Tierras cultivadas . . .	105,702.3431	»	2:309,446		1,487.9865	á	17,428	
» sin cultivar . . .	76,240.0793	»	10:645,228		455.0543	»	35,826	
Campos de pastoreo . . .	15:658,770.5526	»	132:017,230		27,889,7272	»	192,894	
Tierras en que se cultivan cereales	436,405.4235	»	8:119,620		680.5862	»	8,030	
Saladeros	902.1994	»	1:442,900		—		—	
Faros.	0.185,)	»	190,000		—		—	

El número de casas bajas es de 34,408 en la columna de los bienes gravados y de 1,319 en la de bienes libres; el de las casas altas de 3,048 y de 11 respectivamente. Existen además 11,250 edificios de material y 18,171 de adobe, libres de impuesto. Los saladeros son 22 y los faros 6. El total de los capitales es de 301:055,686 pesos, correspondiendo á Montevideo 123:527,914

pesos y lo demás á los departamentos de campaña. Del punto de vista de la nacionalidad, 161:945,646 pesos corresponden á nacionales y 139:110,040 á extranjeros.

CAPÍTULO XVIII

Patentes de giro. Sellos y timbres

BASES DE LA LEY DE PATENTES

En octubre del año 1887 la comisión de hacienda de la cámara de diputados presentó un informe en el que establece: que la patente es un impuesto sobre los provechos industriales y comerciales, exactamente como la contribución inmobiliaria es un gravamen sobre la renta de la tierra; que aquéllos no están como ésta al alcance de todos, y que en consecuencia hay que recurrir á la declaración jurada, como lo hacen los ingleses mediante el *income tax* ó á las presunciones; que nosotros no podemos aceptar el sistema de las declaraciones, desde que ese procedimiento aplicado á la contribución directa arroja como capital de todos los negocios é industrias de la república, incluyendo bancos y compañías de tranvías, simplemente once millones de pesos, que ni siquiera representa la vigésima parte del capital existente; que por presunciones es difícil averiguar lo que deben pagar más de veinte mil contribuyentes, con beneficios que varían según sus especialidades, la importancia y situación de los pueblos, de los barrios, de las calles y mil otros detalles; que para acercarnos á una perfección relativa habría que clasificar las industrias estableciendo categorías para cada ramo y constituir jurados de contribuciones; que la reforma ya emprendida por la misma comisión en la ley de contribución directa impide abordar aquella tarea y obliga á buscar compensaciones en las leyes de patentes y de aduana para cubrir el déficit causado por la eliminación del impuesto sobre los ganados que es

de 270,000 pesos, el impuesto de rodados por 4,550 pesos, y de los capitales en giro por 59,285 pesos; que el capital en giro, excluídos los tranvías y rodados, sólo representa, según las declaraciones para el pago de la contribución directa, 9:120,900 pesos, con una cuota contributiva de 59,285 pesos, estando repartido el capital en esta forma: bancos 4:493,287, pequeñas industrias 200,000, otros capitales en giro 4:427,613 pesos; que para compensar la supresión del rubro correspondiente de la contribución directa, debe elevarse la patente sobre los bailes públicos, plazas de toros, reñideros de gallos y tiros á la paloma en una cantidad anual de 16,000 pesos y establecer una cuota del seis y medio por mil sobre el capital realizado de los bancos y demás instituciones de crédito. En el curso de la discusión de este informe, se leyó una nota de la dirección de impuestos directos, estableciendo que las exoneraciones efectuadas en la reforma de la ley de contribución directa representan 52:281,777.30 pesos con una cuota contributiva de 339,831.55, distribuyéndose las exoneraciones así: por bienes menores de 500 pesos, 2:794,610.50; por ganados, 36:944,650.80; por capitales en giro, 12:542,516 pesos.

LA PATENTE EN LA CAPITAL

Existen actualmente en la república dos leyes de patentes de giro, pues están sujetos á distintas disposiciones el departamento de Montevideo y los departamentos de campaña. Extiende la primera de esas leyes el impuesto de patentes á todas las personas que ejercen una industria, comercio, oficio ó profesión, sin más excepciones que las siguientes: changadores, vendedores ambulantes de pescado, pan y leche, repartidores y vendedores de hojas periódicas, lavanderas y planchadoras, bordadoras, costureras y modistas que no vendan artículos de tienda y mercería, pescadores y cazadores, sirvientes, obreros, oficiales y en general todos los que trabajen á sueldo ó jornal, practicantes de medicina, enfermeros y boticarios, dependientes y factores de comercio, artistas de teatro y otros espectáculos públicos, pintores de cuadros, escritores públicos y empresas de hojas periódicas, funcionarios públicos en lo relativo á sus funciones, troperos y conductores de tropas,

labradores en cuanto á la manipulación y venta de sus frutos y cosechas dentro de sus propiedades, establecimientos de ganadería y corrales que se alquilen para encierre de ganados, profesores de idiomas, de instrucción primaria, secundaria y superior, de esgrima y gimnasia y establecimientos correlativos, buques empleados en la navegación de cabotaje y ultramar, médicos, ingenieros y en general todos los que necesitan diploma de capacidad científica, excepto los abogados y escribanos, mientras no hayan transcurrido dos años desde la recepción de sus títulos, exportadores de tasajo y otras preparaciones de carne y frutos del país que no sean de la ganadería, embarcaciones á vela destinadas exclusivamente á la pesca, siempre que sean tripuladas por sus dueños y cuyo porte no exceda de ocho mil kilogramos, simples depósitos de artículos ó mercaderías cerrados al despacho público y pertenecientes á establecimientos patentados, depósitos de carros, fábricas de preparaciones de carne distintas del tasajo que no cuenten cuatro años de existencia, industrias ó empresas que por concesiones válidas ó por concesiones existentes gocen de la excepción general de impuestos.

Todas las demás profesiones están sujetas al impuesto de patentes, que es fijo ó proporcional, según los casos. Las patentes fijas hállanse distribuídas en diez y seis categorías que oscilan de cinco pesos á dos mil pesos, equiparándose en cada una de ellas los ramos que en concepto del legislador producen análogos rendimientos. Daremos algunos ejemplos. Corresponden á la primera categoría de cinco pesos, los lustrabotas, los puestos movibles en los mercados, donde se vendan verduras, frutas, huevos y aves, las fabricas de cigarrillos y cigarros en pequeña escala que sin tener despacho al público vendan sus productos á cigarrerías patentadas; á la segunda categoría de diez pesos, los vendedores ambulantes de chucherías, de libros, de paraguas, los vidrieros ambulantes; á la tercera categoría de quince pesos, los afinadores ambulantes de pianos, los talleres de costuras de alfombras, los puestos para la venta de leche, los vendedores de pan, carne, frutas, cigarros; á la cuarta categoría de veinticinco pesos, las fotografías ambulantes, los dentistas, agencias de conchavos, las colchonerías, las tonelerías, los agrimensores y peritos calígrafos; á la quinta categoría

de cuarenta pesos, los ingenieros, arquitectos, consignatarios de frutos del país, molinos, panaderías, fábricas de fideos, fotografías con casa establecida; á la sexta categoría de cincuenta pesos, los rematadores con casa abierta, los vendedores ambulantes con carro, por cada uno de éstos; á la séptima categoría de setenta pesos, los tenderos ambulantes sin carros ni cargueros, las caballerizas, las confiterías, las fábricas de fósforos, galletitas, carruajes; á la octava categoría de cien pesos, los tenderos ambulantes con carro ó carguero por cada uno de éstos, los agentes de fábricas extranjeras conocidos con el nombre de *commis voyageurs*, fábricas de cerveza, empresas de telégrafos y teléfonos; á la novena categoría de doscientos pesos, las casas de cambio, las casas de préstamos prendarios, almacenes navales, ferreterías por mayor, fábricas de licores y vinos artificiales, destilerías; á la décima de trescientos pesos, los diques de carena, faros, tranvías, mercados particulares y canchas de pelota y frontones en que funcionen jugadores de profesión y se cobre entrada, con excepción de aquellas donde se jueguen quinielas; á la undécima categoría de cuatrocientos pesos, las empresas ó agencias de seguros y bolsas de comercio; á la duodécima categoría de quinientos pesos, los bancos ó instituciones de crédito, exceptuando los de depósitos, descuentos y emisión, las agencias de sport, las sociedades constructoras ó que especulen en bienes inmuebles; á la décimatercera de setecientos cincuenta pesos, las empresas de luz eléctrica; á la décimacuarta de mil pesos, los bancos de depósitos y descuentos, tiros á la paloma, casas de remate de carreras; á la décimaquinta de mil quinientos pesos, las empresas de gas y aguas corrientes; á la décimasexta de dos mil pesos, los bancos de emisión, depósitos y descuentos, casas de bailes públicos, reñideros de gallos y frontones donde se jueguen quinielas.

Son otras las bases á que responden las patentes proporcionales. Las máquinas ó motores pagan por cada caballo de fuerza motriz, sin perjuicio de la patente aplicable á la industria á que pertenecen; los médicos y sastres pagan proporcionalmente al valor locativo del domicilio y consultorio; las embarcaciones del tráfico con arreglo al tonelaje; las casas de huéspedes y hoteles con arreglo al número de cuartos de alquiler; las cigarrerías, bar-

berías, peluquerías, tiendas, mercerías, zapaterías, librerías, almacenes de comestibles y bebidas, ferreterías, mueblerías. roperías ó tiendas por mayor, farmacias, bazares, joyerías, sobre la base del capital en existencias; los abastecedores de animales para el consumo, saladeros y mataderos, sobre la base del capital que hayan movilizado en el año; los introductores en general y los exporta dores de productos ganaderos, sobre la base del capital importado ó exportado en el año; las agencias de vapores y buques de vela por el número de despachos que hayan realizado en el año; los circos, teatros é hipódromos, el valor de quince entradas por función; las compañías ó agencias de seguros, cuya dirección y capital inscriptos no estén radicados en el país, el cuatro por ciento de las entradas brutas procedentes de pólizas expedidas en la república y la mitad si están radicadas en el país; las empresas telegráficas telefónicas y de faros, el dos por ciento de sus entradas brutas; los bancos ó instituciones de crédito en general, las empresas de tranvías, de iluminación á gas y de aguas corrientes, pagarán además de su patente fija el seis por mil sobre su capital realizado y no incluído en la contribución inmobiliaria; los abogados y procuradores que actúen en la capital, pagarán respectivamente un timbre de treinta y de veinte centésimos por cada acto judicial que realicen; los escribanos y traductores están también sujetos al pago de un timbre por cada acto, contrato ó instrumento que autoricen.

Cuando en un mismo local, sin división aparente, se abarquen distintos ramos de industrias ó de comercio, la patente se graduará tomándose por base el capital total en existencias y el gravado por la ley con mayor impuesto y la mitad de la patente mínima de cada uno de los ramos acumulados. Fuera de la planta urbana de Montevideo, limitada por el boulevard de circunvalación, podrán acumularse artículos de tienda, mercería, almacén de comestibles y bebidas, cigarrería, cuchillería, talabartería, lomillería, zapatería, ropería, sombrerería, instrumentos de música, armería, ferretería, quincallería, colchonería, mueblería, tapicería, relojería, joyería y platería, pagándose en tal caso una sola patente sobre la base del capital total en existencias. No pueden funcionar dos firmas distintas ó independientes en una misma casa, sin que cada una sa-

tisfaga la patente que le corresponda. Los que omitan sacar patente dentro de los plazos fijados, quedan sujetos á una multa equivalente á la cantidad defraudada y al pago de las costas y costos del juicio.

EN LOS DEMÁS DEPARTAMENTOS

Las patentes de giro de los departamentos de campaña divídense también en fijas y proporcionales. Están distribuídas las fijas en doce categorías que oscilan de cinco pesos á dos mil pesos. A título de ejemplos ilustrativos, extractamos los siguientes datos: corresponden á la primera categoría de cinco pesos los vendedores ambulantes de tabaco y cigarrillos sin carro ni carguero y los puestos movibles en los mercados; á la segunda categoría de diez pesos, los vendedores ambulantes de chucherías y los vendedores ambulantes de tabacos con carguero, por cada uno de éstos; á la tercera categoría de quince pesos, los fotógrafos con casa establecida, las fábricas de bolsas de arpillera y las cocherías á la cuarta categoría de veinticinco pesos, los agrimensores, corredores, rematadores, agentes de fábricas ó casas comerciales del país que actúen en otro departamento y las panaderías; á la quinta categoría de cincuenta pesos, los médicos y abogados; á la sexta categoría de setenta pesos, los tenderos ambulantes sin carro ni carguero, queserías, cafés y confiterías que expendan comidas y bebidas; á la séptima categoría de cien pesos, los tenderos ambulantes con carro ó carguero por cada uno de éstos, los agentes de fábricas extranjeras; á la octava categoría de ciento cincuenta pesos, las barracas de frutos del país y materiales de construcción; á la novena categoría de doscientos pesos, las destilerías, almacenes por mayor, registros y droguerías; á la décima categoría de trescientos pesos, los faros; á la undécima de mil pesos, los reñideros de gallos y tiros á la paloma; á la duodécima de dos mil pesos, las casas de bailes públicos. Las patentes proporcionales se pagan de acuerdo con los distintos elementos de criterio que ya hemos expuesto al ocuparnos de la ley para la capital: las máquinas, por su fuerza motriz; las embarcaciones, por el tonelaje; los hoteles y fondas, por el número de sus cuartos; las cigarrerías,

tiendas, mercerías, zapaterías, roperías, almacenes de comestibles y bebidas, por su capital en existencias; los abastecedores de animales, por el capital movilizado en el año; los introductores y exportadores, por el capital movilizado en el año; los procuradores, escribanos, traductores, un timbre por cada escrito, escritura ó traducción en que intervengan. En los departamentos fronterizos de Rivera y Artigas, las franquicias son todavía más considerables, puesto que sólo pagan patente los despachos de bebidas, las mesas de billar, las tiendas ambulantes, los reñideros de gallos, las casas de bailes públicos, los abogados, procuradores y escribanos y las cigarrerías, barberías, tiendas, mercerías, cuchillerías, talabarterías, zapaterías, roperías, sombrererías, almacenes de comestibles y bebidas, de suelas, de fierros, armerías, almacenes navales, ferreterías, colchonerías y joyerías. En cuanto á la acumulación de ramos, prescribe la ley de una manera general que cuando se realice en un mismo local y sin división aparente, se pagará la patente del ramo mayor y la mitad de la patente correspondiente al ramo acumulado de más alta categoría entre los diversos que abarque el establecimiento.

¿CÓMO SE PUEDEN CALCULAR LAS GANANCIAS?

De los tres sistemas que se han indicado para gravar las ganancias ó rendimientos de las diversas esferas en que se agita la actividad económica, la inquisición por el fisco, sobre la base del examen de los libros de contabilidad, la declaración jurada de los propios contribuyentes y la fijación de ciertos datos ó indicios reveladores del promedio de los rendimientos de cada gremio, es sin duda alguna este último el que mejor concilia los intereses encontrados del fisco y del contribuyente. Es el que establece nuestra ley de patentes. El primero puede conducir á los más graves abusos, empezando por la divulgación del secreto comercial. El segundo, en pueblos que están habituados á tratar al fisco como enemigo, contra el que todos los medios de defensa son buenos, préstase á las grandes defraudaciones que hizo notar la comisión de hacienda de la cámara de diputados en el informe que dejamos extractado. No está exento de críticas el tercer sistema. Los da-

tos é indicios de que puede echar mano el legislador para calcular el promedio de los rendimientos, son desgraciadamente incompletos y se prestan en muchos casos á grandes injusticias y desigualdades.

El más importante de ellos, el que establece que ciertas industrias reditúan más que las otras, es de indiscutible verdad cuando se comparan los puntos extremos de la escala: el lustrabotas que paga cinco pesos y el banco de emisión que paga dos mil pesos. Las dificultades aparecen en las gradaciones intermedias, porque frecuentemente demuestra la práctica que si algunos representantes de determinado gremio ganan mucho, otros, que son á veces la mayoría del gremio, ganan menos que los que figuran colocados en categorías inferiores. Pero ocurre otra desigualdad más irritante todavía entre los miembros del mismo gremio, obligados á pagar una verdadera capitación, sean cuales fueran las utilidades que perciban. Todos los bancos de emisión, por ejemplo, pagan una patente de dos mil pesos, como si estuvieran en el mismo pie de igualdad, siendo así que el establecimiento de gran clientela que moviliza veinte ó treinta millones de pesos al año, obtiene utilidades inmensamente superiores al que sólo mueve ocho ó diez millones al año. Para que las categorías perdieran algo de su crudeza, sería indispensable que en vez de patentes fijas, estableciera la ley un máximum y un mínimum, dejando á la dirección de impuestos cierta latitud de acción para fijar dentro de esos términos extremos la cuota contributiva de los distintos establecimientos comprendidos en cada categoría.

Otro indicio que parece también de una exactitud irrecusable, es el que está fundado en la mayor ó menor densidad de la población. Nuestra legislación lo ha admitido al establecer patentes distintas para el departamento de la capital y para los departamentos de campaña y al autorizar en condiciones muy liberales la acumulación de ramos en campaña. Y sin embargo, no tiene el carácter general que podría suponérsele. Nuestros saladeros y fábricas de extractos, que trabajan para mercados extranjeros, pueden situarse y se sitúan lejos de los centros de población, buscando simplemente facilidades de embarque. Otras industrias vinculadas al mercado interno, como las curtidurías, destilerías, fábricas de vi-

nos, que no están en relación directa con el consumidor, sino que venden sus productos á intermediarios encargados de detallarlos, tampoco tienen necesidad de acercarse á los centros de población y pueden prosperar en plena campaña. Cabe decir, con todo, en términos generales, que la población es un factor importantísimo en la actividad industrial y que en ese sentido el tendero y el almacenero que trabajan en una gran ciudad, deben realizar proporcionalmente mayores negocios y rendimientos que el colega que trabaja en una zona de población escasa ó poco densa, aunque esta misma diferencia pueda estar y está frecuentemente limitada por la competencia que es más viva en los centros dotados de grandes recursos.

Menos exacto es sin duda alguna el criterio del alquiler, que nuestra legislación viene aplicando por vía de ensayo á dos gremios, el de sastres y el de médicos y que también se ha aplicado al de abogados, sujetos actualmente al impuesto de estampilla ó timbre al pie de cada escrito. Hay industrias, todas aquellas que se valen de intermediarios para la venta de sus productos, que pueden prosperar en los arrabales de una ciudad, mientras que otras, principalmente los bazares y joyerías se morirían de inanición fuera de las calles céntricas y más caras, porque necesitan presentarle al público sus mercaderías. En otros casos, el monto del alquiler, depende del mayor ó menor número de miembros de cada familia. Y en alguno finalmente, de la forma misma en que se realiza el desenvolvimiento comercial. Un establecimiento introductor que despacha sus efectos en la aduana, para tenerlos siempre al alcance de su clientela, necesita almacenes más vastos y más caros, que otro establecimiento que solo despacha muestras y reserva sus mercaderías en los depósitos fiscales hasta que se presente la oportunidad de negociarlas.

El capital en existencias, uno de los indicios de que con más frecuencia echa mano nuestra legislación, desconoce por completo la desigualdad de rendimientos á que da origen la mayor ó menor rapidez de las operaciones comerciales. La estantería de una tienda de gran clientela, se renueva varias veces en el año, mientras que la de otro establecimiento similar que se desenvuelve con pereza, se renovará tan sólo una vez al año ó cada dos años, resultando

entonces utilidades muy desiguales sobre un capital en existencias del mismo monto. Más exacto es el criterio del capital movilizado durante el año, de que también se vale nuestra ley de patentes, para algunos grandes gremios como el de importadores y exportadores, aunque también pueda observarse que el porcentaje de las utilidades, depende de varias circunstancias á veces extrañas al monto movilizado, como por ejemplo la naturaleza del artículo despachado y el tino del comerciante para realizar operaciones en el momento más oportuno de los precios. Generalizándose este criterio se ha propuesto graduar la patente sobre la base del número de las ventas. Pero, aparte de las inquisiciones vejatorias é inconvenientes en los libros de contabilidad, que provocaría el sistema, es indudable que el número de las ventas no denuncia siempre la magnitud de las ganancias, desde que hay artículos como los de lujo que dan gran utilidad en pocos negocios, mientras que otros como los de consumo corriente, sujetos á fuerte competencia, dejan muy poco en cada venta. La tendencia del comercio moderno, de reducir el porcentaje de las utilidades, como medio de ensanchar la clientela y de multiplicar los negocios, se encontraría además contrariada ó castigada por la aplicación extensa ó demasiada lata del sistema que examinamos. Escapan felizmente á las críticas más serias los pocos casos que nuestra ley ha elegido para graduar la patente sobre la base del capital movilizado. Los importadores, los exportadores, los saladeristas, los abastecedores, los dueños de mataderos, tienen un movimiento que puede conocerse sin necesidad de inquisiciones vejatorias, en los registros de aduana para el comercio exterior y en datos enteramente públicos para los demás que divulga día por día la prensa. Tampoco son de temerse las grandes desigualdades del impuesto, dado el hecho de que los precios al por mayor en materia comercial y el valor de los ganados en tablada guardan cierta uniformidad para los establecimientos comprendidos en el mismo gremio. Sobre todo, fuera de los sistemas llenos de peligros, de la inquisición por el fisco y de la declaración del contribuyente, inaplicables á nuestra sociabilidad, no habría otro medio de gravar establecimientos que movilizan capitales enormes, sin ofrecer en cada momento grandes existencias á la miradas de los agentes fiscales.

Algunas de las demás indicaciones de que se vale el legislador, como el tonelaje en las embarcaciones, el número de cuartos de alquiler en los hoteles, el número de caballos de fuerza motriz en las máquinas, el número de escritos que presentan los abogados y procuradores, denuncian la importancia de los capitales empleados en la navegación, en los hoteles ó en los talleres ó el número de pleitos en que interviene una persona, pero de ninguna manera son sintomáticas de las ganancias, desde que un hotel acreditado que sólo tenga veinte cuartos, puede ganar más que otro con doble número de piezas; un taller de mucho movimiento puede sacar mayor partido de una máquina de cinco caballos de fuerza motriz, que otro provisto de doble maquinaria y escaso trabajo; un abogado que redacta pocos escritos en asunto valioso ganará inmensamente más que otro obligado á recurrir varias veces al timbre ó estampilla en asuntos pequeños, que son de ordinario los que más se complican y abultan.

No se ha valido siempre nuestra legislación de patentes de los mismos indicios para calcular la importancia de los rendimientos industriales y comerciales. Hasta el año 1887, aparte de los molinos, fidelerías, panaderías y fábricas de galletitas, que pagaban diez pesos por cada caballo de fuerza motriz, los asientos de atahona movidos por animales, que pagaban seis pesos y las prensas de enfardar gravadas con quince pesos, todos los ramos patentados estaban distribuídos en diez y seis categorías fijas, que en caso necesario se repetían para tomar en cuenta el capital en existencias y en giro. Hemos realizado un gran progreso, al dar amplia entrada á las cuotas variables que nos aproximan á la proporcionalidad del impuesto. Pero, queda todavía mucho que hacer en materia de clasificaciones, sobre la base de agrupaciones más razonables de ramos y supresión absoluta de la cuota fija, que puede y debe ser reemplazada por un máximo y un mínimo que den á la patente la elasticidad que reclama el distinto desarrollo de los negocios dentro del mismo gremio.

LA POBLACIÓN PATENTABLE

Del registro de las patentes expedidas en el curso del año 1901, tomamos los siguientes datos: la población patentable está com-

puesta de 28,955 individuos, que se distribuyen por departamentos en esta forma: 11,537 en Montevideo, 2,579 en Canelones, 1,407 en San José, 1,687 en Colonia, 594 en Maldonado, 637 en Rocha, 1,086 en Soriano, 546 en Río Negro, 1,182 en Paysandú, 1,667 en Salto, 307 en Artigas, 276 en Rivera, 577 en Cerro-Largo, 864 en Florida, 566 en Flores, 999 en Minas, 1,134 en Durazno, 819 en Tacuarembó, 491 en Treinta y Tres. Todos los patentables de los departamentos de campaña alcanzan á 17,418 contra 11,537 que existen en el solo departamento de Montevideo. Los capitales declarados por esos patentables montan á 43:201,382 pesos en los departamentos de campaña y á 22:549,601 pesos en el departamento de Montevideo. De los 28,955 patentables, solamente 22,148 declaran capital.

Entre los gremios patentados, representan un capital declarado de más de cien mil pesos en conjunto, los siguientes: 18 agencias marítimas en Montevideo con capital declarado de 132,000 pesos; 7 aserradores en Montevideo con capital de 109,000 pesos; 696 carpinterías ó fábricas de carretas de campo y obra blanca con 129,240 pesos en campaña y 98,960 en Montevideo; 131 cigarrerías y fábricas de cigarros con capital de 53,760 pesos en campaña y 133,200 en Montevideo, 20 casas de compras de sueldos y liquidaciones del estado con capital de 133,500 en Montevideo y 3,000 en campaña; 51 curtidurías con capital de 28,500 pesos en campaña y 224,300 en Montevideo; 11 empresas de coches y pompas fúnebres con capital en Montevideo de 110,000; 2 empresas de telégrafos y teléfonos, con capital en Montevideo de 620,000; 6 empresas de tranvías con capital en Montevideo de 1:780,000 pesos; 40 empresas ó agencias de seguros con capital en Montevideo de 3:279,128; 102 escritorios ó agencias de negocios con capital de 596,000 pesos en Montevideo y 6,250 en campaña; 117 fábricas de carruajes con capital de 105,350 en campaña y 72,900 en Montevideo; 43 fábricas de cerveza, hielo y aguas gaseosas con capital de 43,550 en campaña y 211,000 en Montevideo; 3 fábricas de fósforos con capital en Montevideo de 125,000; 18 fábricas de jabón velas y grasas con capital de 50,800 pesos en campaña y 106,000 en Montevideo; 20 fábricas de licores, vinos artificiales y bebidas alcohólicas en general con capital de 2,000 en campaña y de 229,500

pesos en Montevideo; 445 herrerías con capital de 93,500 en campaña y 76,000 en Montevideo; 144 hornos de ladrillos con capital de 74,950 en campaña y 28,600 en Montevideo; 21 imprentas con capital en Montevideo de 168,750; 262 mataderos, saladeros, salazones de cueros y fábricas de preparaciones de carne en general con capital de 5:927,930 en campaña y de 672,000 en Montevideo; 17 molinos de viento ó de agua con capital de 218,600 en Montevideo; 211 motores á vapor con capital de 363,020 en campaña; 70 mueblerías con capital de 79,940 en campaña y 184,500 en Montevideo; 325 panaderías con capital de 131,970 en campaña y 156,500 en Montevideo; 316 sastrerías con capital de 126,050 en campaña y 225,530 en Montevideo; 91 talabarterías y lomillerías con capital de 52,400 en campaña y 96,500 en Montevideo; 13 tipografías con capital de 107,000 pesos en Montevideo; 100 abastecedores de carne para el consumo con capital de 133,700 en campaña y 220,550 en Montevideo; 4,795 almacenes de comestibles y bebidas con capital de 9:714,960 en campaña y 3:221,450 en Montevideo; 42 ferreterías ó quincallerías con capital de 302,600 en Montevideo; 26 almacenes de suelas con capital de 19,000 en campaña y 137,000 en Montevideo; 75 almacenes al por mayor con capital de 654,000 en campaña y de 1:043,000 en Montevideo; 2 bancos de emisión con capital de 3:000,000 en Montevideo; 6 bancos de descuentos con capital en Montevideo de 2:733,000; 2 bancos constructores y sociedades anónimas que especulan sobre bienes inmuebles con capital de 320,000 en Montevideo; 622 barberías y peluquerías con capital de 89,290 en campaña y de 253,592 en Montevideo; 25 barracas de depósito y venta de carbón de piedra y leña situadas fuera de la ribera de los puertos, con capital de 5,000 en campaña y 156,000 en Montevideo; 94 barracas de depósito y venta de huesos, trapos, fierros viejos, cascos y cajones vacíos, sal, kerosene, pasto y materiales usados de construcción, con capital de 67,600 en campaña y 65,050 en Montevideo; 85 barracas de depósito y venta de materiales de construcción con capital de 499,800 en campaña y 488,700 en Montevideo; 15 barracas de depósito y venta de productos ganaderos con capital de 702,500 en Montevideo; 141 bazares de artículos de lujo, relojerías, joyerías y platerías con capi-

tal de 34,700 en campaña y 929,858 en Montevideo; 143 boticas ó farmacias con capital de 103,800 en campaña y 334,700 en Montevideo; 47 caballerizas ó cocherías con capital de 30,950 en campaña y 86,500 en Montevideo; 39 casas de cambios con capital de 278,500 en Montevideo; 57 confiterías que á la vez expenden vinos, refrescos y café con capital de 75,100 en campaña y 73,250 en Montevideo; 28 depósitos de mercaderías cerrados al despacho público, con capital de 105,900 en Montevideo; 164 depósitos de productos ganaderos en pequeños almacenes, sin ser barracas, con capital de 456,400 en campaña y 78,000 en Montevideo; 4,353 despachos de bebidas, con capital de 106,450 en campaña y 1:624,450 en Montevideo; 4 droguerías por mayor con capital de 105,000 en Montevideo; 108 cafés que expenden comidas con capital de 800 pesos en campaña y de 268,000 en Montevideo; 28 ferreterías y quincallerías con capital de 138,000 en campaña; 422 fondas con capital de 120,100 en campaña y 290,200 en Montevideo; 54 hoteles con capital de 66,200 en campaña y 71,000 en Montevideo; 191 importadores y exportadores con capital de 926,492 en campaña y 10:718,800 en Montevideo; 35 librerías, papelerías y santerías con capital de 152,200 en Montevideo; 278 mercachifles con carro ó carguero y 232 sin una ni otra cosa, con capital declarado de 96,870 y 19,088 en campaña; 418 mercerías ó tiendas con capital de 721,720 en campaña y 1:003,400 en Montevideo; 24 registros ó casas de artículos de tienda, etc., al por mayor, con capital de 86,000 en campaña y 870,000 en Montevideo; 86 relojerías, joyerías y platerías con capital de 104,950 en campaña; 72 roperías con 550,800 de capital en Montevideo; 42 sombrererías con capital de 17,500 en campaña y 127,100 en Montevideo; 63 tambos situados en la nueva ciudad, 36 en la vieja y 432 fuera de una y otra, con capital respectivamente de 28,750, 19,150 y 173,240 en Montevideo; 487 zapaterías con capital de 356,171 en campaña y 412,660 en Montevideo.

Otros dos cuadros procedentes de la dirección general de impuestos, que registra el anuario de estadística de 1901, establecen que del capital total declarado por 65:750,983 pesos, corresponde á nacionales 20:512,991, á españoles 15:045,917, á italianos 12:229,060, á ingleses 8:235,150, á franceses 3:494,070, á alema-

nes 2:751,919 y el resto entre individuos de otras nacionalidades; que del monto total declarado, corresponde á Montevideo 43:201,382 pesos, sobresaliendo en el resto del país Río Negro con 5:212,280, Salto con 2:775,574, San José con 1:791,325, Paysandú con 1:713,480, Canelones con 1:346,520, Colonia con 1:357,750, Durazno con 1:104,636 y Tacuarembó con 1:000,315; que los establecimientos patentados tienen 13,111 dependientes, 20,863 obreros y pagan mensualmente por conceptos de alquileres la cantidad de 348,812 pesos. En estos nuevos cuadros, sólo figuran 22,148, contribuyentes, en vez de los 28,955, que establece el cuadro general de las industrias patentadas. Corresponde la diferencia entre ambos guarismos á los contribuyentes que no tienen que declarar capital, por razón de la industria ó profesión que ejercen. En el último quinquenio, los contribuyentes que declaran capital, presentan las siguientes oscilaciones: año 1897, contribuyentes 16,104, capital 57:051,972; año 1898, contribuyentes 18,750, capital 57:834,468; año 1899, contribuyentes 20,125, capital 58:776,360; año 1900, contribuyentes 20,173, capital 59:599,008; año 1901, contribuyentes 22,148, capital 65:750,983 pesos. El crecimiento de la población patentable, es continuo, como se ve, y á la competencia cada vez más tenaz que se mantiene dentro de cada gremio, puede y debe atribuirse el malestar comercial que existe desde hace algún tiempo en la plaza.

PRODUCTO DEL IMPUESTO

Del rendimiento del impuesto de patentes, dan idea estos nuevos guarismos: en el año 1897, obtuvo el erario público 839,271 pesos; en el año 1898, obtuvo 883,120 pesos; en el año 1899, obtuvo 940,012; en el año 1900, obtuvo 940,586; y en el año 1901, 980,596. En todo el quinquenio, ascienden las recaudaciones á 4:583,585 pesos, correspondiendo de esta suma al departamento de Montevideo 2:978,955 y lo demás á los departamentos de campaña, según los datos que registra el anuario de estadística. Están incluídos en los guarismos que anteceden los timbres que reemplazan actualmente á las patentes de abogados, procuradores y otras profesiones, los cuales produje-

ron en 1900 la cantidad de 6,971 pesos y en 1901 la de 14,646 pesos. Durante el quinquenio 1886-1887 á 1890-1891, que abarca el período de febril actividad en todos los negocios de 1887 á 1889, el producto de las patentes fué de 5:073,889.31, correspondiendo al departamento de la capital 3:252,239.42 y á los departamentos de campaña 1:821,649.89 pesos, según los datos que contiene la memoria del ministerio de hacienda del ejercicio 1890-1891.

IMPUESTO DE TIMBRES Y SELLOS

DOCUMENTOS GRAVADOS POR UNOS Y OTROS

Hállanse sujetos al impuesto de timbre: *a)* todos los documentos de comercio y obligaciones civiles que impliquen una deuda, promesa ó mandato de pago hecho por instrumento privado, letras de cambio, conformes, vales, pagarés, cartas-órdenes de crédito, contratos de fletamento y certificados bancarios por depósitos á plazo fijo, rigiendo dos escalas progresivas y dos escalas proporcionales dentro de los siguientes términos extremos: cuando el valor de los documentos no excede de mil pesos, el timbre es de un centésimo á un peso, para los plazos de menos de seis meses y de un centésimo á un peso cincuenta centésimos para los plazos mayores; cuando el valor de los documentos excede de mil pesos, se calcula el timbre á razón del uno por mil en el primer caso y del uno y medio por mil en el segundo; *b)* las acciones de las sociedades anónimas y sus obligaciones ó deventures, que están gravadas por la cuota correspondiente á los documentos de más de seis meses; *c)* los recibos por operaciones y cuentas al contado ó finiquitos, los cuales se rigen cuando el pago no estuviese sujeto á plazo ni condición alguna, por una escala muy breve que establece el timbre de dos centésimos en los documentos que oscilan de 5 á 100 pesos, de diez centésimos en los documentos que oscilan de 100 á 500 pesos y de cincuenta centésimos en los de cantidades más altas, haciéndose una excepción con los recibos por alquileres ó arrendamientos de bienes inmuebles que están sujetos

á una escala especial, con diez categorías numeradas, cuyos extremos establecen el timbre de dos centésimos para el alquiler de uno á cinco pesos y el timbre de dos pesos para el alquiler de 1,500 á 2,000 pesos, y luego proporcionalmente á razón del uno por mil; *d)* los demás recibos, siempre que constituyan para el aceptante resguardo que acredite el pago, los cuales se rigen por la escala consagrada á los documentos de menos de seis meses; *e)* los cheques, que pagan un timbre uniforme de cinco centésimos, salvo que fuesen pagados en el exterior ó girados desde el exterior, en cuyo caso pagarán cincuenta centésimos, los conocimientos de importación y exportación, que pagan por el original cincuenta centésimos, los boletos de compraventa extendidos por corredores de bolsa, que llevarán un timbre de dos centésimos, los contratos de compraventa de bienes inmuebles que satisfacen el timbre correspondiente á los documentos de plazo no mayor de seis meses; *f)* las pólizas de seguros llevan un timbre graduado de 0.10 á 2.00 pesos cuando el valor asegurado oscila desde 100 hasta 20,000 pesos y en la misma proporción tratándose de sumas mayores. Agrega la ley vigente, en lo que se refiere á letras, que las giradas sobre plazas del interior y la Argentina ó desde ellas, á menos de diez días vistas, pagarán la cuarta parte del impuesto; en lo que se refiere á prórrogas que importen renovación de operaciones, que cada una de ellas deberá llevar el timbre que le corresponda, con excepción de los seguros otorgados por menos de un año, que podrán renovarse hasta ese plazo con ayuda del timbre que lleva el documento; y en lo relativo á medidas de fiscalización, que el timbre deberá ser inutilizado con la designación del lugar, fecha y firma del otorgante; y que sin perjuicio de otras medidas análogas á que podrá recurrir, queda autorizado el poder ejecutivo para disponer que los timbres lleven estampado el año económico y el trimestre á que correspondan.

Los demás documentos están sujetas al papel sellado. Existen dos escalas graduadas y dos escalas proporcionales como en el timbre: cuando la obligación oscila de 15 á 1,000 pesos, el sellado será de 10 centésimos á un peso si el plazo no exeede de seis meses y de 10 centésimos á un peso cincuenta centésimos en caso contrario; tratándose de cantidades mayores rige la cuota del uno

por mil ó la del uno y medio, según los plazos. Las obligaciones ó contratos sin plazo ó de plazo indeterminado, se rigen por la escala mayor, con excepción de las ventas, cesiones, enajenaciones y en general todo acto ó documento que importe un traspaso de dominio ó que sirva para acreditarlo, que se regirán por la escala de las obligaciones á menos de seis meses. Para fijar la cantidad reguladora del sello, se tomará en cuenta el valor estimativo consignado en el documento y no las sumas indicadas por incidencia. Cuando el contrato no exprese cantidad, regirán los aforos de la contribución inmobiliaria, si recae sobre la propiedad inmueble, la estimación de los interesados si se tratase de otros bienes y derechos y el sello uniforme de un peso en el caso de ser imposible la estimación. Existe, sin embargo, una masa importante de obligaciones y de actos en la que se prescinde absolutamente del valor declarado en el documento. Citaremos, á título de ejemplo, los contratos privados sobre trabajos personales, que van en sellado de 10 centésimos; los escritos, peticiones, inventarios, presentados ante los tribunales y cualquier oficina, 25 centésimos; los protocolos de los escribanos, 50 centésimos; los contratos de disolución de sociedad, 1.00; los poderes especiales, 2.00; los poderes generales, 8.00; las peticiones que envuelvan privilegio, 20.00; los privilegios exclusivos, 100 á 300 pesos según plazo; en los despachos de aduana rigen sellos que varían desde el de 10 centésimos, aplicable á los manifiestos de carga de los buques de cabotaje de menos de veinte toneladas, hasta el de 5 pesos por el manifiesto de descarga, solicitudes para abrir y cerrar registros y guía de referencia de los buques despachados con carga, cuando excedan de 400 toneladas. Los documentos gravados por el impuesto de timbres pueden redactarse en papel sellado de valor equivalente, pero en ningún caso podrá reemplazarse el sellado por el timbre. El derecho de firmas que primitivamente se pagaba bajo forma de timbre, tiene que abonarse actualmente en sellado de cincuenta centésimos.

Entre las disposiciones comunes á timbres y sellos que registra la ley, mencionaremos las siguientes: los documentos otorgados en el extranjero sólo tendrán efecto en la república previa reposición del timbre ó sello que corresponda; los recibos duplicados exten-

didos sin timbre ó sello, sólo serán admitidos en juicio previa reposición y pago de multa si han sido otorgados en territorio nacional, y sin esta última pena si emanan del extranjero; los recibos duplicados ó provisorios, cuando no se justifique la existencia del original timbrado, estarán sujetos al pago del impuesto y de la multa; estarán exentos de timbre los recibos otorgados al pie de documentos que hayan satisfecho el impuesto de sello ó timbre; podrá reponerse el timbre ó sello á cualquier documento siempre que se haga constar que en el punto del otorgamiento no había timbres ni sellos y que la solicitud se presente á la dirección de impuestos dentro de los treinta días tratándose de la capital y sesenta tratándose de campaña; los documentos otorgados ó aceptados en contravención á la ley de timbres y sellos, sólo podrán hacerse valer en juicio después de puestos en condiciones legales; los recibos de alquileres ó arrendamientos que no hayan sido otorgados con timbre, sólo serán admitidos en juicio como principio de prueba por escrito, previo pago del impuesto y de la multa; los demás recibos ó finiquitos desprovistos de timbre ó sello no tendrán fuerza legal sin previo pago del impuesto y multa; los que otorguen, admitan ó presenten documentos en fraude del impuesto pagarán además del impuesto una multa de veinte veces la cantidad defraudada y las costas y costos del juicio, no pudiendo en ningún caso la multa ser inferior á diez pesos; entenderá en las causas de defraudación, en juicio sumario, el juez de paz del domicilio del demandado, con apelación ante el juzgado de hacienda en la capital y los jueces letrados en los departamentos de campaña; los magistrados, escribanos y empleados públicos que admitan ó den curso á documentos violatorios de la ley de timbres y sellos, serán penados con multa de cuatro veces el monto defraudado la primera vez, de diez veces la segunda y de veinte veces la tercera; el impuesto de timbres y sellos prescribe á los cuatro años de vencido el ejercicio financiero en que debió pagarse el derecho, declarándose transitoriamente prescriptas las multas correspondientes á ejercicios anteriores al de 1900-1901, con la limitación de que si se exhibiese en juicio un documento sin el timbre ó sello correspondiente, la persona que pretenda hacerlo valer tendrá que abonar el impuesto, salvo el transcurso de veinte años

que la ley establece para la prescripción de las obligaciones personales. El decreto reglamentario adjudica las multas á los revisadores del impuesto que hayan denunciado la defraudación.

VENTAJAS DEL PAPEL SELLADO

Del punto de vista de los intereses fiscales presenta una ventaja indiscutible el papel sellado con relación al timbre volante: mientras que en el primer caso se paga el impuesto al tiempo de redactar el acto ó contrato gravado, en el segundo recién se cumple con el fisco al adherir el timbre al papel común en donde consta la obligación ó descargo, tarea que puede llenarse en cualquier momento y que en consecuencia tiene que estimular grandemente el fraude calculado muchas veces é inconsciente otras. Nuestra ley del año 1860 establecía que las letras de cambio, libranzas, vales, pagarés, conformes de plaza, pólizas, conocimientos y recibos por chancelación de cuentas, vale decir todos los documentos que están sujetos actualmente al timbre volante ó adhesivo, debían extenderse en papel timbrado, que vendería en blanco la contaduría, en la misma forma que el papel sellado. Cuando se discutió en la cámara de diputados esa ley, declaró uno de los legisladores que á pesar de que el impuesto de papel sellado gravaba ya las letras, vales y pagarés, el ministro de hacienda, señor Villalba, acababa de descubrir en el banco Mauá trescientos de esos documentos extendidos en papel común, lo que no era ciertamente de buen augurio para el nuevo papel timbrado. Tal hecho sólo podía demostrar sin embargo que el impuesto no había echado raíces en la plaza y que era necesario que transcurriese algún tiempo para que el comercio se acostumbrase al uso del papel sellado. Con el timbre volante habrían ocurrido hechos inmensamente más graves en esa época.

Todos aquellos documentos que pueden redactarse con anticipación de días deberían estar exclusivamente sometidos al papel sellado, reservándose entonces el timbre para las obligaciones que recién se fijan en el momento mismo en que es necesario redactarlas. Una letra de cambio ó un cheque, sólo adquieren forma definitiva, en cuanto á las cantidades, al tiempo de consumarse el

negocio, y quedaría expuesto el comercio á posibles contratiempos si hubiera que recurrir al papel sellado. Pero un recibo de alquiler, que se redacta varios días antes del cobro, un conforme, que también se extiende de ordinario con toda calma, una cuenta comercial, que se prepara con anticipación sobre la base de las anotaciones de los libros de contabilidad, ¿por qué no habrían de asentarse en papel sellado para garantir la efectividad del impuesto? Todo lo que podría decirse es que el propietario y el comerciante quedan expuestos á la pérdida del sello en el caso de que el deudor no pague ó no firme el conforme. Pero esa dificultad se allanaría fácilmente, autorizando el canje de los sellos dentro de plazos muy breves, mediante la justificación bien sencilla de no haberse consumado las obligaciones á que se refieren.

Tiene que ser de considerables proporciones el fraude del timbre, á juzgar por el estacionamiento de las cifras de la renta. En la memoria del ministerio de hacienda correspondiente al ejercicio 1880, figura el siguiente cuadro comparativo de las recaudaciones: año 1876, por sellado 236,627 pesos, por timbres de comercio 41,938; año 1877, por sellado 234,232, por timbres 49,313; año 1878, por sellado 275,427, por timbres 143,857; año 1879 por sellado 284,638, por timbres 167,932; año 1880, por sellado 271,466, por timbres 196,157. Cantidad recaudada durante el quinquenio, por papel sellado 1:302,393, por timbres 599,198 pesos. Hace notar la oficina de crédito público, en la memoria inserta en los estados generales de contaduría correspondientes al año 1878, que el aumento de este año se debe al cumplimiento riguroso de la ley. Según los datos consignados en el anuario de estadística, las recaudaciones fueron así en el quinquenio comprendido desde 1886 hasta 1891: ejercicio 1886-1887, por papel sellado 336,688, por timbres 203,143; ejercicio 1887-1888, por papel sellado 379,063, por timbres 253,610; ejercicio 1888-1889, por papel sellado 452,167, por timbres 283,009; ejercicio 1889-1890, por papel sellado 485,850, por timbres 301,058; ejercicio 1890-1891, por sellado 414,160 y por timbres 220,882. Durante el quinquenio, 2:067,928 pesos por sellado y 1:261,702 por timbres. De la misma publicación de la dirección de estadística tomamos este nuevo cuadro comparativo: ejercicio 1896-1897, por sellado

331,261, por timbres 206,858; ejercicio 1897-1898, por sellado 337,781, por timbres 202,209; ejercicio 1898-1899, por sellado 365,069, por timbres 199,422; ejercicio 1899-1900, por sellado 365,969, por timbres 208,972; ejercicio 1900-1901, por sellado 359,686, por timbres 212,051. Durante el quinquenio, por sellado 1:759,766 pesos y por timbres 1:029,512 pesos. La reciente sustitución del timbre afectado al pago del derecho de firmas en los asuntos judiciales, por el sellado, ha empezado á determinar el aumento de este impuesto á expensas del primero.

Tratándose de operaciones á plazo, el interés del acreedor está vinculado por regla general al del fisco. Es posible que el deudor no cumpla por cualquier eventualidad y que haya necesidad en consecuencia de ejecutar judicialmente el documento. De ahí el empleo relativamente frecuente del timbre en los negocios á plazo. Y decimos relativamente frecuente, porque en la práctica se observa que cuando el deudor inspira plena y absoluta confianza, no se preocupa el acreedor de poner en condiciones legales el documento, persuadido de que nada tendrán que ver en el asunto los tribunales. Donde el fraude se prodiga á manos llenas es en los finiquitos ó chancelaciones de cuenta. Queda terminada la negociación mediante el pago de las sumas estipuladas y ya no piensa ninguno de los contratantes en el impuesto ni en la multa que habría que pagar en el caso de denuncia. De ahí la extrema conveniencia de quitarle á la defraudación del impuesto todo estímulo. Mientras el contribuyente tenga interés marcado en estafar al fisco, lo estafará á despecho de todas las penas y reglamentaciones que se dicten. Ha dado un gran paso en ese sentido la ley vigente, reduciendo á proporciones muy tolerables el timbre de los finiquitos y el de otras operaciones muy corrientes y difíciles de fiscalizar. Durante largos años estuvo de moda otro fraude que consistía en despegar los timbres adheridos á un documento chancelado, para agregarlos á una nueva obligación. La inutilización del timbre con la firma del otorgante del documento, exigida por la ley, ó no se llenaba absolutamente ó se eliminaba mediante el empleo de sustancias apropiadas. Para combatir ese abuso propuso el poder ejecutivo en 1891 y aceptó la asamblea, la sustitución del timbre anterior sin fecha impresa, por timbres trimestrales que llevan estampado en carac-

teres visibles el año y el trimestre á que corresponden, dificultándose en consecuencia el fraude, porque no abundan mucho en el comercio los documentos con menos de tres meses de plazo, únicos que se prestarían al doble empleo de timbres usados. Podría y debería ensayarse también en la ciudad de Montevideo el sistema de la inutilización oficial obligatoria, dentro de un corto plazo del otorgamiento, tarea que podría llenarse en el correo, en la dirección de impuestos y en alguna otra oficina, mediante el simple empleo de un perforador con la fecha del día. En materia de penas ha ido á veces excesivamente lejos nuestra legislación, prohibiendo la admisión en juicio de los recibos de alquileres no timbrados oportunamente y estableciendo que las casas de comercio que hubieran defraudado el impuesto, podrían ser compelidas á la exhibición de libros á efecto de fijar todas sus responsabilidades legales. Ese excesivo rigor ha sido siempre de efectos contraproducentes, razón por la cual ha desaparecido ya de la legislación vigente.

Varias veces se ha propuesto en la asamblea y en la prensa la idea de sustituir las costas judiciales por el papel sellado, sobre la base de la expropiación de las escribanías actuarias que actualmente pertenecen á particulares. Nada hay más injusto que nuestro sellado uniforme de veinticinco centésimos para todos los pleitos, ni nada más absurdo que el sistema de costas que rige actualmente. Inícianse dos pleitos, por mil pesos uno de ellos y por un millón de pesos el otro. Para el impuesto de sellos, los dos tienen el mismo valor. Para el actuario, que cobra cierta cuota por cada nota que escribe, por cada notificación que extiende, por cada vez que el expediente sale del casillero al despacho ó vuelve del despacho al casillero, quedan también igualados. Es necesario reaccionar contra tamaño abuso, exigiendo un sellado proporcional al monto litigado y reemplazando las costas por un aumento del mismo sellado, dos reformas que darían excelente resultado y ofrecerían base para una combinación financiera encaminada á levantar fondos para la expropiación de los oficios enajenados.

CAPITULO XIX

puestos internos de consumo

SU RÉGIMEN PRIMITIVO

La ley de 12 de enero de 1891, dictada á consecuencia del descenso rentístico que promovió la crisis del año anterior, dispuso que las fábricas de alcohol ó aguardiente, cerveza, licores, vinos artificiales y fósforos, pagarían un impuesto de tres centésimos por cada litro de aguardiente, cerveza y vino artificial, 12 centésimos por cada litro de licores, bítter y similares, vermouth y similares, cognac, ajenjo, ginebra, anisados y demás bebidas alcohólicas, con la sola excepción de las imitaciones de caña, y cinco milésimos por cada caja con máximo de cincuenta fósforos. Las cuotas serían pagadas mensualmente sobre la base de la declaración jurada del fabricante, con exhibición de los libros relativos á la fabricación, sin perjuicio de otras medidas fiscalizadoras que adoptaría el poder ejecutivo, castigándose los fraudes con una multa de veinte veces el monto defraudado y prisión hasta tres meses. Por un inconcebible olvido no fueron exoneradas las exportaciones. La fabricación clandestina quedaba sujeta á las mismas penas y una multa extraordinaria de quinientos pesos. Al reglamentar la ley, el poder ejecutivo sustituyó la fabricación por las ventas, en términos expresos y categóricos, estableció horas precisas para la extracción de productos de las fábricas y estableció agentes fiscales encargados de anotar todas las salidas. Como medio de que las industrias nacionales gravadas no quedaran en situación desventajosa, fueron alzados por otra ley de la misma fecha los derechos de importa-

ción sobre los artículos similares del extranjero en esta forma: el bítter, el cognac, el ajenjo, la ginebra y demás bebidas alcohólicas, los licores, el vermouth y el fernet, que no excedieran del máximo de veinte grados, pagarían el derecho específico de treinta y siete centésimos por litro en cascos ó en botellas desde 51 centilitros á un litro y en proporción las de mayor fuerza alcohólica; la cerveza, el derecho específico de diez y seis centésimos por litro en cascos ó en botellas de 51 centilitros á un litro; y los fósforos el derecho de un peso treinta centésimos por kilo incluyendo el envase. Los alcoholes extranjeros, ya gravados con el derecho específico de medio centésimo por litro y por grado de fuerza alcohólica, quedaban sin aumento, considerando el legislador que el impuesto interno de tres centésimos por litro de cualquier graduación, constituía un beneficio considerable á favor de las fábricas nacionales, que no había necesidad de acentuar. Manteníase finalmente el 5 % adicional de importación creado en 1890 sobre los artículos extranjeros y en consecuencia sobre los licores, cerveza, fósforos y alcoholes, comprendidos en la ley que extractamos.

MODIFICACIONES SALVADORAS

Apenas se promulgó la ley, las grandes fábricas de licores y bebidas alcohólicas suspendieron sus tareas, limitándose á elaborar aguas gaseosas y otros productos no gravados por el impuesto interno. El mercado continuaba sin embargo tan abastecido como antes, gracias á la fabricación clandestina que podía desafiar y desafiaba todas las pesquisas fiscales. Había anticipado el poder ejecutivo en su mensaje á la asamblea general que el nuevo impuesto produciría un millón doscientos mil pesos anuales, sobre la base de la elaboración anterior de las fábricas nacionales. El resultado del segundo semestre del ejercicio 1890-91, en que se hizo efectiva la recaudación del impuesto, tenía que ser y fué en consecuencia desastroso. Solamente percibió el erario público, á título del derecho interno *noventa mil* pesos, correspondiendo al departamento de Montevideo 86,700 y el resto á todos los departamentos, entre los cuales figuraba el de Tacuarembó con la cuota de cinco pesos. El estado mayor de fiscales é inspectores de fábricas, estaba pre-

supuestado en cerca de setenta mil pesos anuales! No se hizo esperar la reforma radical del impuesto. La ley de 31 de agosto del propio año 1891, suprimió totalmente los derechos sobre la fabricación nacional de vinos artificiales, licores, bítter, vermouth, cognac y demás bebidas alcohólicas y en su lugar elevó el derecho específico sobre la materia prima, es decir el aguardiente. Los alcoholes extranjeros pagarían ciento treinta y seis milésimos por litro basta el máximo de veinte grados Cartier y por el exceso de fuerza alcohólica en la proporción de sesenta y ocho diez milésimos por grado; los alcoholes nacionales, pagarían ciento treinta y dos milésimos por litro, sea cual fuese su fuerza alcohólica, recayendo el impuesto sobre las existencias que tuviesen las fábricas al tiempo de la promulgación de la ley y en lo sucesivo sobre la fabricación, á cuyo efecto quedaba facultado el poder ejecutivo para exigir á las destilerías la aplicación de aparatos contadores. Al mismo tiempo que se alzaban en esa forma los derechos sobre el alcohol, se mejoraba la condición del bítter, cognac, ajenjo, ginebra y demás bebidas alcohólicas, licores, vermouth y fernet, reduciendo el derecho específico de importación á treinta y un centésimos por litro en cascos y botellas desde cincuenta y un centilitros á un litro, hasta el máximo de veinte grados y en proporción las de mayor fuerza alcohólica.

ANTECEDENTES DE LA REFORMA

Son muy interesantes los antecedentes oficiales de esa importantísima reforma tributaria. En el mensaje de 30 de mayo de 1891, dice el poder ejecutivo, que es imposible fiscalizar la fabricación de licores, bajo forma de guindado y duraznillo en los 1,060 almacenes de la capital y en los 3,088 almacenes de los departamentos de campaña; que es más práctico eximir á los vinos artificiales, licores y bebidas alcohólicas del impuesto de doce centésimos y elevar el derecho de los aguardientes nacionales de tres á diez centésimos; que aceptada la reforma, habría que recargar á los aguardientes extranjeros con los siete centésimos del aumento proyectado, á fin de que vinieran á pagar en la aduana diez y siete centésimos hasta veinte grados Cartier, equivalentes á cincuenta y

tres grados centesimales, y ochenta y cinco milésimos de aumento por cada grado Cartier de exceso. En una representación de los licoristas, promoviendo esa misma reforma, establécese que las grandes fábricas han disminuído notablemente su producción, á causa de la fabricación clandestina. Citan los licoristas, en apoyo de su afirmación las ventas realizadas por las cuatro principales fábricas de Montevideo, antes y después del impuesto. La primera, vendió en los meses de febrero, marzo y abril de 1890 por valor de 27,038 pesos, mientras que en igual período del año 1901, sólo pudo vender por valor de 3,282 pesos; la segunda vendió sucesivamente en los dos períodos 26,540 y 5,800 pesos; la tercera, 19,860 y 8,200 pesos; la cuarta 10,387 y 910 pesos. Se defrauda pues al fisco y se perjudica gravemente á las fábricas dentro del régimen creado por las leyes de 12 de enero de 1891. La comisión de hacienda de la cámara de diputados juzgó en su informe que el aumento á los alcoholes extranjeros debía limitarse á treinta y cinco milésimos, ó sea la mitad de lo propuesto por el poder ejecutivo, teniendo en cuenta que el producto nacional sale de las fábricas á cuarenta grados Cartier y la ley prescinde de su fuerza alcohólica, mientras que el producto extranjero llega de ordinario á veinte grados y paga proporcionalmente por el exceso. Hase pretendido por los importadores, continúa el informe, que si se alzan los derechos, dejará de venir caña y quedará dificultada entonces la exportación de tasajo, atenta la correlación que existe entre ambos comercios. La experiencia de allende el Plata prueba lo contrario, en concepto de la comisión de hacienda: según la estadística argentina, la importación de aguardientes y licores, ha ido declinando rápidamente de 9:068,116 litros en 1881 á 6:158,672 en 1882 y 65,033 en 1889; al mismo tiempo que la exportación de tasajo argentino á los mercados españoles ha progresado de 9:798,005 kilos en 1881 á 12:242,943 en 1889. En la república oriental, agrega, la exportación de tasajo á los mercados españoles ha sido de 65,770 quintales en 1885, de 240,088 quintales en 1887 y de 80,840 quintales en 1890, y la entrada de caña habanera ha oscilado de 1:513,014 litros en 1885 á 1:950,992 en 1890. Para el transporte del tasajo, no tienen monopolio alguno los buques importadores de caña, desde que la exportación puede echar mano también de los que nos traen sal, vino y pasas.

Ilustraron á su turno el debate los importadores de caña, con una representación en la que establecían diversos hechos que sirven para caracterizar la situación de ese artículo en el mercado. Los tres y medio centésimos por litro que se intenta establecer sobre la caña constituyen la exacta equivalencia de los siete centésimos que se van á imponer á la producción nacional, desde que la caña no pasa de 20 á 21 grados, mientras que el aguardiente nacional, que tiene 40 grados, puede desdoblarse mediante la simple agregación de agua, multiplicándose entonces la cantidad de caña artificial. Dos compensaciones parciales reciben las destilerías además. La ley de impuestos internos de consumo estableció doce centésimos sobre los licores y bebidas alcohólicas, y como éstas contienen un tercio ó la mitad de aguardiente, un tercio ó la mitad del impuesto recaía indirectamente sobre la materia prima. Exonerados los licores y bebidas alcohólicas, queda también libre por ese lado el alcohol que entra en la composición de esos productos, de donde resulta que una parte de los siete centésimos proyectados es el equivalente de lo que dejan de pagar los productos exonerados. Consiste la otra compensación en el 5 % adicional de aduana, que grava cada litro de alcohol extranjero con medio centésimo. Luego no se mantienen, sino que se agrava la protección ya exhorbitante de que goza la industria nacional. Antes de la reforma aduanera de 5 de enero de 1888, el aguardiente y caña del extranjero pagaban simplemente 376 milésimos por litro, ó sea el 47 % sobre un aforo de ocho centésimos. A la sombra de esta protección nacieron las destilerías de Pando, del Rosario y de La Paz y surgió también la gran destilería de la playa Capurro, que está pagando fuertes sumas mensuales á las otras fábricas simplemente para que no trabajen ó para que trabajen en limitadísima escala, á fin de asegurarle el monopolio del mercado. Suponiendo con todo que fuera insuficiente el impuesto, pudo á lo sumo elevarse á siete centésimos, pero nunca á los diez centésimos que estableció la ley de enero de 1888 para los aguardientes de veinte grados de fuerza alcohólica, con recargo de medio centésimo por cada grado de exceso. Dicho impuesto de diez centésimos representa cincuenta y tres pesos por cada bocoy de caña de 530 litros, ó sea de 190 á 200 % sobre el precio de costo de la caña de Cuba. Una de las

cuentas de venta presentadas á la cámara demuestra un resultado de 53,693 pesos 70 centésimos, de cuya suma corresponden al mercado productor 9,864 pesos 55 centésimos y á la plaza de Montevideo 43,829 pesos 15 centésimos, habiéndose invertido 32,568 pesos 85 centésimos en derechos de aduana y el resto en fletes, lanchaje, permisos, descuentos, comisiones y timbres. No sería sensato que ahora se recargara la importación con tres y medio centésimos por litro equivalente á diez y ocho y medio pesos por bocoy, porque en tal caso regiría un derecho de 71 pesos 50, ó sea como tres veces más el costo de la caña, en favor de la única destilería que trabaja actualmente en el país. Antes de la suba de derechos de aduana el aguardiente nacional se vendía alrededor de catorce centésimos. Apenas promulgada la ley subió á veinticinco eentésimos, y ha subido nuevamente sobre ese mismo nivel después de la creación del impuesto de tres centésimos. Concluye la representación de los importadores, estableciendo que la fábrica nacional que ha monopolizado el mercado paga más de cien mil pesos anuales á las fábricas concurrentes para que no trabajen; que lo más justo y conveniente de todo sería crear un impuesto interno de diez centésimos sobre el alcohol nacional y dejar como está la ley de aduana, puesto que aun así la protección excedería del doble. El aguardiente nacional de 40 grados pagaría después del desdoblamiento cinco centésimos, mientras que el extranjero de 20 grados tendría que seguir pagando los diez y medio centésimos que lo gravan. ¿A qué protección más alta puede aspirar la industria nacional?

Dió origen la ley de que nos ocupamos á interesantes debates en la cámara de diputados. El ministro de hacienda, doctor Carlos María Ramírez, encaró el asunto del punto de vista de la protección nacional. El ejemplo de la Inglaterra que siempre señalan los librecambistas, fué eliminado por Thiers, quien demostró que las grandes industrias inglesas se habían formado con la protección; que la fabricación de tejidos de lana se implantó, por ejemplo, prohibiéndose la exportación de lana en bruto y la importación de tejidos de lana, y que sólo después que tuvo formadas sus industrias y pudo echar mano de la primera marina del mundo, tiró las muletas de la protección y se volvió librecambista. Bismark declaró

una vez al embajador francés que se cortaría la mano antes de presentar un proyecto proteccionista, y pocos años después dirigía un telegrama al diplomático francés, anunciándole que acababa de presentar un proyecto proteccionista y no se había cortado la mano. El libre cambio, decía Bismark, es el derecho del más fuerte, y la Inglaterra, que por la protección se ha hecho la más fuerte, proclama el libre cambio. Los Estados Unidos han adquirido un poder formidable con el proteccionismo, y contra lo que se supone recaudan en la aduana una renta doble de la que percibe cualquier país del mundo. Es que el derecho elevado no significa el rechazo de la mercancía extranjera que llena el déficit de la producción nacional. El desenvolvimiento industrial que produce la protección aumenta el trabajo, eleva los salarios, da empleo á los capitales y trae el incremento de la renta de aduana. Refiriéndose el ministro á la creencia de que la vida barata atrae la inmigración, dijo que era un error, que ningún país de vida barata atrae brazos, por una razón sencilla: donde la vida es muy barata no hay industrias numerosas, no hay comercio activo. Los Estados Unidos, la Australia, la Argentina, países todos de vida cara, de salarios altos, atraen la inmigración, ofreciendo trabajo abundante y halagos que no pueden brindar las regiones adormecidas por la estagnación industrial. Lo que es nosotros, debemos á la protección más de doscientas cincuenta fábricas en Montevideo, que ocupan millares de brazos. A título de transacción entre las dos tendencias, concluyó el doctor Ramírez proponiendo el derecho específico de sesenta y ocho diez milésimos por litro y grado Cartier al aguardiente importado y treinta y tres diez milésimos al aguardiente nacional. Con esto se disminuirían tres centésimos de protección para los aguardientes de 40 grados y proporcionalmente en los de 20 grados, que agregados á los otros tres centésimos del impuesto interno de la ley de enero, arrojan seis centésimos. No es posible rebajar más en presencia de la prima alemana de sesenta francos por hectolitro, equivalente á once centésimos por litro exportado. De acuerdo con la fórmula transaccional propuesta, la protección sería de quince centésimos y deducida la prima de cuatro centésimos á favor de la industria nacional. No podemos ir más allá.

OTRA LEY MÁS

Una tercera ley de 14 de julio de 1900 estableció el nuevo régimen que indicamos á continuación: los aguardientes nacionales pagarán á título de impuesto interno de consumo, veinte centésimos por litro, sea cual sea su fuerza alcohólica, debiendo hacerse efectivo el derecho sobre las cantidades que salgan de las fábricas, sin perjuicio de debitar el referido impuesto á las existencias que las fábricas tengan al tiempo de la promulgación de la ley y en lo sucesivo á la fabricación que ellas efectúen; los aguardientes extranjeros pagarán también á título de impuesto interno de consumo cuarenta y cuatro milésimos por litro; el derecho específico que deben pagar los aguardientes extranjeros cuando su fuerza alcohólica no exceda de 53 grados centesimales, determinados por destilación á la temperatura de 15 grados centígrados, será de ciento treinta y seis milésimos por litro, y por el exceso abonarán á razón de cuarenta y dos diez milésimos por grado ó fracción de grado y por litro; la desnaturalización de los alcoholes destinados á la calefacción, alumbrado, usos industriales y domésticos, será objeto de una ley especial, en la cual se determinarán los procedimientos y sustancias para la desnaturalización, los medios de garantía y el impuesto interno que deba aplicarse; en adelante no podrán instalarse destilerías cuya capacidad de producción no alcance á mil litros diarios de alcohol, calculado en cien grados centesimales, ni podrán introducirse, construirse ó instalarse aparatos de destilación y rectificación cuya capacidad sea inferior á la ya indicada; todo alcohol que contenga más de dos milésimos de impurezas, apreciadas en conjunto por el método de Roese, será declarado no apto para la alimentación y excluído del consumo; se declara libre del impuesto el aguardiente que obtengan los viticultores de la destilación de los productos ó residuos de las uvas y que se destinen exclusivamente á encabezar los vinos del mismo establecimiento, pagando el impuesto interno de consumo cuando se destine á la venta; por el alcohol fabricado en el país que se libre á la exportación tendrá derecho el fabricante á la devolución del impuesto. Agregaremos, respecto de la penúltima disposición,

que el decreto reglamentario de la ley de que nos ocupamos, reservó para una reglamentación especial que todavía no se ha dictado, la aplicación del impuesto á los alcoholes de las destilerías.

La misma ley de 14 de julio de 1900, creó otros impuestos internos de consumo en esta forma: los azúcares importados un centésimo por kilogramo, concediéndose á los azúcares brutos destinados á la refinación un descuento hasta del cuatro por ciento, que se calculará en cada caso por perdida en dicha operación; los vinos comunes importados cuya fuerza alcohólica exceda de 16 grados centesimales, determinados por destilación á la temperatura normal de 15 grados centígrados, cinco milésimos por cada medio grado de exceso, mientras no pase de diez y ocho grados, pero pasando de este límite cualquier fracción de exceso se contará como grado entero, cobrándose entonces el impuesto á razón de un centésimo por grado y litro; los vinos comunes cuando tengan más de 50 % de extracto seco determinado por la evaporación á la temperatura de cien grados centesimales, incluyendo el azúcar reductor, pagarán un centésimo por cada cinco gramos ó fracción y por litro; la tolerancia alcohólica con respecto á los vinos nacionales, queda limitada á trece grados centesimales, pagando todo excedente de alcohol el impuesto de veinte centésimos establecido para los alcoholes de fabricación nacional; los licores, bítters, vermouth, coñac y demás bebidas alcohólicas de producción extranjera pagarán dos centésimos por litro ó por botella de 51 centilitros á un litro; el derecho específico de los licores, bítters, vermouth coñac y demás bebidas alcohólicas de producción extranjera queda fijado en 31 centésimos por litro ó botella de 51 centilitros á un litro, cuando su fuerza alcohólica no exceda de 53 grados centesimales, pagando los de mayor tamaño ó fuerza alcohólica á razón de seis milésimos por grado ó fracción de grado y por litro; los artículos de procedencia extranjera que á continuación se detallan, pagarán los siguientes derechos específicos: los vinos embotellados, 23 centésimos, de 51 centilitros á un litro, ciento quince milésimos, de 26 centilitros á 50 centilitros, seis centésimos en botellas hasta 25 centilitros y en proporción las de mayor tamaño; el vino Oporto, Jerez, Madera, Borgoña, Rhin, en cascos ó damajuanas, veintitrés centésimos el litro; el vino Marsala, moscato,

moscatel, garnacha, nebiolo, barolo, morela, sauterne y demás blancos ó dulces en cascos ó damajuanas, doce centésimos por litro; el vino carlón, priorato, seco, burdeos y otros comunes, en cascos ó damajuanas, seis centésimos por litro; el mosto alcoholizado ó concentrado, un peso el litro; el extracto fluido ó concentraciones alcohólicas y los polvos para la preparación de vinos, bitters, vermouth, licores y demás bebidas alcohólicas, un peso por kilo; la glucosa sólida ó siruposa de fécula ó uva, cinco centésimos kilo; la glicerina comercial, veinte centésimos el kilo. El pago de los impuestos internos de consumo sobre los artículos importados se verificará en la aduana y los correspondientes á la elaboración nacional en la dirección ú oficina de impuestos directos.

CÓMO SE RECAUDAN LOS IMPUESTOS

El impuesto interno de fósforos fué reglamentado por la ley de 17 de diciembre de 1892 en esta forma: todos los fósforos que se expendan para el consumo, sean de procedencia extranjera ó de fábrica nacional deberán llevar adheridas á su envase estampillas que justifiquen el abono del impuesto; las cajas de procedencia extranjera ó que no emanen de fábricas nacionales registradas, llevarán una estampilla de trece milésimos de peso, siempre que no contengan más de cincuenta fósforos, y excediendo de este límite otra estampilla igual por cada cincuenta fósforos ó fracción de cincuenta; las cajas nacionales de marcas registradas llevarán una estampilla de cinco milésimos por cada cincuenta fósforos ó fracción de cincuenta; queda prohibida la importación y el expendio de fósforas sueltos; todo establecimiento, casa de comercio ó vendedor ambulante que expenda fósforos sin estampillas, sufrirá una multa de veinte pesos la primera vez y de cincuenta la segunda, ó en su defecto prisión de cinco ó quince días.

Es más complicado y de difícil fiscalización el mecanismo del impuesto interno de consumo sobre los tabacos, cigarros y cigarrillos. La ley de 11 de enero de 1896 que lo estableció, registra las siguientes disposiciones fundamentales, aplicables á todos los tabacos, cigarros y cigarrillos que se importen del extranjero ó se elaboren en el país con tabacos nacionales ó procedentes del exte-

rior: el impuesto será de un centésimo por cada cajetilla de diez cigarrillos, de dos centésimos por cada cajetilla de veinte cigarrillos y en proporción las de mayor capacidad; de un peso por cada ciento de cigarros habanos de hoja ó fabricados con esa hoja; de cuarenta centésimos por cada kilo de cigarros de hoja italianos, suizos ó de otra procedencia, importados ó fabricados en el país; cuarenta centésimos por el kilo de tabacos elaborados de cualquier clase que se destinen al consumo particular; los tabacos en hoja, picados, peluquillas ú otros, sólo pueden ponerse en venta para el consumo en paquetes ó envases cerrados de 50, 100, 250 y 500 gramos y de 1, 5 y 10 kilos; las fábricas deben registrar su marca y anotar su domicilio en la dirección de impuestos; cada cajetilla de cigarrillos, cada caja, paquete, atado ó cigarro de hoja, cada paquete, caja, tarro de tabaco suelto, deberá llevar adherida la estampilla, faja ó banda que acredite el pago del impuesto; los tabacos en hoja, peluquilla, hebra ú otros que los importadores, comerciantes ó productores nacionales vendan por mayor á los fabricantes de cigarros ó cigarrillos para ser después vendidos al público en esa forma, pagarán solamente el impuesto que les corresponda como tabacos, cigarros y cigarrillos elaborados, siendo el pago del impuesto de cuenta exclusiva del fabricante; para gozar de esa franquicia, los importadores, comerciantes ó productores nacionales, sólo podrán hacer sus ventas de tabaco por mayor á fabricantes con marca y domicilio registrados y deberán comunicar por escrito á la dirección de impuestos las ventas que realicen al amparo de la expresada franquicia; queda prohibida la venta de tabacos y cigarrillos sueltos ó en forma que no permita la colocación de las fajas ó estampillas respectivas; los cigarros de hoja que se vendan al detalle deberán tener adherido su timbre; la defraudación del impuesto, será castigada la primera vez con multa de cien pesos ó un mes de prisión y la segunda con quinientos pesos ó tres meses de prisión; los funcionarios de impuestos internos tienen el derecho de entrar á los lugares donde se elaboren los tabacos y se fabriquen ó vendan los cigarros y cigarrillos, á fin de vigilar la extricta observancia de la ley.

En el decreto reglamentario de 24 de enero de 1896, estabécense estas nuevas formalidades: que todos los vendedores de ci-

garros, cigarrillos y tabacos tendrán que declarar bajo juramento ante la dirección de impuestos las existencias en el día 10 de marzo, colocándose sobre los envases boletas de precinta que serán sustituídas por estampillas de valor en el acto de la venta; los productos que se elaboren después de esa fecha, deberán ser de inmediato estampillados; el importador ó mayorista que venda cigarros de hoja ó cigarrillos en detalle, será considerado minorista y estará obligado á estampillar todas sus existencias; todos los que reciban tabacos para la venta deberán declararlo á la dirección de impuestos dentro del plazo de diez días. Posteriormente se atenuó la disposición relativa á venta al detalle por importadores ó mayoristas, aclarándose el punto para evitar el doble pago de impuestos por las mismas mercancías.

La ley de 19 de diciembre de 1900, redujo á doce centésimos por kilo el derecho específico de aduana sobre el tabaco negro en cuerda; estableció que los tabacos picados, peluquillas y otros, sólo pueden librarse al consumo en paquetes cerrados de cincuenta gramos; que el tabaco negro en cuerda, hebra, picadura y virginia podrá venderse en latas hasta de quinientos gramos; que las estampillas correspondientes á los cigarros y cigarrillos importados, se entregarían en adelante, no al importador, sino al detallista mismo, quien debería justificar la compra con un certificado del importador; que dentro de las cuarenta y ocho horas, el detallista debería tener estampillada toda su mercadería. A la reglamentación de esta ley, llena de trabas y formalidades para el comercio, se agregaron tres nuevos decretos encaminados á combatir el fraude: el de enero 28 de 1895, que reconoce que bajo el nombre de tabaco nacional se introducen crecidas cantidades de tabaco extranjero y establece una fiscalización de tabacales á cargo de los comisarios de policía; el de septiembre 26 de 1899 que prescribe que los fabricantes permitirán la instalación en su establecimiento de un fiscal del impuesto, á quien darán día por día los datos necesarios para la exacta verificación de las entradas y salidas de mercaderías; y el de noviembre 4 de 1899, que comete al departamento de ganadería y agricultura la verificación de las declaraciones de los plantadores de tabaco, en razón de no haber corregido los fraudes, intervención acordada por decreto anterior á los comisarios de policía.

EL IMPUESTO DE ABASTO

Otro impuesto interno de consumo mencionaremos: el de abasto y tabladas con sus ramificaciones en lo relativo al transporte de las reses carneadas y su venta en mercados determinados. La ley de mayo de 1856 fijó el impuesto de corrales para el departamento de la capital en doce reales por animal vacuno, ocho reales por porcino y dos reales por lanar; y para los departamentos de campaña en ocho reales por animal vacuno. La ley de julio de 1861, aplicó el derecho de dos reales á los animales cabríos y mantuvo el derecho de piso de cuarenta centésimos de real que se percibía en la tablada por cada animal vacuno, haciéndolo extensivo al ganado yeguarizo destinado á graserías. Las colecciones legislativas están repletas de derechos adicionales de abasto, consagrados á hospitales, caminos y otras obras de interés local que han elevado considerablemente el peso del impuesto, encareciendo un artículo de primera necesidad, cuyo consumo habría que generalizar, en interés de la salud pública y en interés de la ganadería nacional.

VINOS Y ALCOHOLES

Tales son los impuestos internos de consumo que existen actualmente en la república. Unos se proponen gravar realmente el consumo de artículos de fabricación nacional, mientras que otros son verdaderos derechos de importación que se disfrazan con aquella denominación, al solo efecto de que su importe no sea absorbido en gran parte por el servicio de las deudas públicas y garantías de ferrocarriles que tienen hipoteca expresa sobre las rentas de aduana. Constituyen el plantel de un sistema tributario llamado á tener alto desarrollo en el país, dado el crecimiento constante de los presupuestos y el descenso no menos persistente de los derechos de aduana, á consecuencia del exagerado proteccionismo en que se han inspirado y se inspiran los poderes públicos. En los momentos en que escribimos, tramita en la cámara de diputados un proyecto de ley que grava la fabricación de vinos artificiales con

un derecho de cuatro centésimos por litro, y forzoso es reconocer que ese proyecto, aunque mal combinado, se inspira en una gran necesidad pública. Y decimos que está mal combinado, porque la elaboración artificial de vinos, dada la simplicidad de los procedimientos usuales, de que nos hemos ocupado al examinar el comercio de importación, escapa en gran parte á la mirada de los agentes fiscales. La desastrosa experiencia de la ley de enero de 1891, sobre licores y bebidas alcohólicas, es decisiva. En nuestro concepto hay que gravar las materias primas que entran en la fabricación artificial, hay que rebajar los derechos de importación sobre los vinos extranjeros, hay que tratar de que el consumidor pueda darse cuenta rápida y segura en el acto de la compra de la naturaleza del producto, todo ello sin perjuicio de gravar el producto elaborado con cuotas iguales á las que pagan los vinos extranjeros.

Entre las materias primas fácilmente fiscalizables figuran el alcohol, el azúcar y las pasas. Ya está gravado el primero con una cuota de veinte centésimos, que puede y debe ser elevada á veinticinco en beneficio de la salud pública, desde que se encarecería un consumo deplorable y en beneficio de la viticultura nacional que lucha hoy con grandes desventajas en el mercado interno. Están también gravados los azúcares, pero el persistente descenso de los precios de ese producto, bajo la doble acción del ensanche de la producción y de las considerables primas á la exportación que conceden los mercados con los cuales estamos en relación comercial, suprime de hecho el gravamen contributivo y permite en consecuencia alzar moderadamente la cuota en un par de centésimos por kilo. La pasa, que ya ha desaparecido en gran parte del consumo directo, no se ha utilizado en los últimos años de abundantes cosechas de uva, pero puede importarse en cualquier momento con destino á la fabricación artificial de vinos y sería prudente en consecuencia recargar algo su despacho. Debe estar acompañada esa suba de los derechos aduaneros sobre las materias primas fácilmente fiscalizables, de una baja equitativa del impuesto que tienen que pagar los vinos importados. Vale actualmente el producto de consumo más generalizado cinco y medio centésimos en los depósitos de aduana y paga alrededor de siete

centésimos de derechos. La rebaja del impuesto hasta igualar el valor efectivo del producto gravado, se traduciría inmediatamente en el progreso de las importaciones y en dificultades para la fabricación artificial. Con relación á las medidas encaminadas á evitar el engaño, haciéndose pasar el vino artificial por natural, hanse indicado el uso obligatorio de letreros grandes y bien visibles en los envases, que establezcan la naturaleza del contenido, y la obligación de vender en botellas cerradas y selladas con la boleta ó estampilla del impuesto, requisito que debería extenderse también al alcohol, y el nombre ó marca de la casa vendedora. Respecto de la última base creemos que aun cuando el impuesto directo sobre el vino artificial es de dudosos resultados financieros, conviene su establecimiento á título por lo menos de instrumento eficaz en casos aislados. Una vez organizado el control, podría perseguirse ya que no la fabricación misma, la circulación del producto que se realiza á la luz del día en vehículos de reparto, en los almacenes de despacho y en las estaciones de ferrocarriles. A todas estas exigencias habría que agregar otra muy importante del punto de vista de la higiene pública: el análisis periódico y obligatorio de los vinos para evitar el empleo de sustancias tóxicas y evitar también que bajo el nombre de vinos se expendan caldos extraños á la fermentación de la uva.

Ha sido objeto de grandes controversias el impuesto sobre los alcoholes, del doble punto de vista de su defraudación y del monopolio de su producción. Con relación al primer tema podría suponerse que existiendo en el país seis únicas destilerías, tiene que ser fácilmente fiscalizable el impuesto. No sucede así sin embargo. A la fabricación clandestina se agrega una gran elaboración pública que se realiza sin fiscalización de ninguna especie. La ley de julio de 1900 declaró libre el aguardiente obtenido por los viticultores mediante la destilación de los productos ó residuos de las uvas, siempre que se destinara al encabezamiento de los vinos del mismo establecimiento, pero en caso contrario debería pagar el derecho de veinte centésimos por litro. El decreto reglamentario de esa ley reservó el alcohol de los viñedos para una reglamentación especial, que todavía no se ha dictado y se ha entendido y entiende en consecuencia que el expresado producto, sea cual fuere su

destino, hállase al abrigo de la mirada de los agentes fiscales. De las averiguaciones que hemos hecho con tal motivo, resulta que por regla general el alcohol de uva se destina á la fabricación de cognac y elaboración de licores, á causa de su sabor y sobre todo á causa de su precio. Cotízase en efecto á treinta y dos centésimos el litro de sesenta grados de fuerza alcohólica, ó sea próximamente el mismo precio á que se vende el producto de destilería con noventa y seis grados centesimales. Al viticultor le conviene, pues, negociar su grapa y comprar alcohol de granos. Pero, aun cuando se reglamentase la ley de alcoholes en esa parte, salta á los ojos que estando como está grandemente diseminada en todo el país la fabricación de vinos, el fraude tiene que ser inevitable mientras prevalezca la autorización concedida á los viticultores. Con relación al segundo punto, hase sostenido en diversas oportunidades la conveniencia del estanco de la rectificación de alcoholes, como medio de asegurar la pureza del producto y las efectivas aplicaciones del impuesto.

Puede decirse que de hecho está monopolizada, entre nosotros, la fabricación de alcoholes, como lo está la fabricación de cerveza, como lo está la fabricación de fósforos. Cerrado el mercado al producto similar extranjero mediante derechos que más que protectores son prohibitivos, las pocas fábricas internas han podido y pueden fusionarse ó entenderse. Apenas escapan al monopolio las grapas que elaboran los viticultores para empleos determinados. Siendo eso así, hase dicho, valdría más declarar libre la fabricación de flemas y monopolizar la rectificación en una gran usina que el estado podría administrar directamente ó arrendar con todas las garantías deseables á una empresa concesionaria, obteniéndose entonces un solo tipo de alcohol, perfectamente puro y fácilmente fiscalizable en el comercio á los fines del impuesto. Sin desconocer en principio las ventajas del estanco de la rectificación por medio de empresas concesionarias, creemos que en países nuevos como el nuestro no conviene dar tanta amplitud á las negociaciones de la renta, exponiendo al país á contratos deplorables, salvo que la experiencia demuestre la imposibilidad de fiscalizar por los medios comunes la percepción del impuesto, tarea que todavía no se ha abordado seriamente y acerca de la cual serían por lo mismo aventuradas todas las apreciaciones.

PRODUCTO DE LOS IMPUESTOS DE CONSUMO

Durante el quinquenio 1891-92 á 1895-96 produjeron 2:090,413 pesos los impuestos internos sobre fabricación de alcoholes, cerveza y fósforos. En el quinquenio subsiguiente de 1896-97 á 1900-1901, la recaudación subió á 2:851,752 pesos. Reproducimos los guarismos de la contaduría general de la nación insertos en los anuarios de estadística correspondientes á 1896 y 1901. El impuesto interno sobre tabacos, cigarros y cigarrillos produjo en el último de esos dos quinquenios, según la misma fuente oficial, la cantidad de 2:122,373 pesos. Casi todo el producto de ambos impuestos proviene del departamento de la capital. Así en el año económico 1900-1901, el impuesto de fábricas dió 664,545 pesos en Montevideo y 24,281 en campaña, y el de tabacos y cigarros 363,418 en Montevideo y 50,972 en campaña. Funcionaron en dicho año cinco fábricas de alcohol, cinco fábricas de fósforos y tres fábricas de cerveza, descomponiéndose la producción en esta forma: alcohol, 2:029,768 litros en la capital y 115,152 en campaña, que produjeron una renta de 391,569 pesos y 20,939 pesos respectivamente; cerveza, 1:556,130 litros en la capital y 325 en campaña, que produjeron respectivamente una renta de 46,683 y de 9.75 pesos; fósforos, 45:258,528 cajas, que produjeron una renta de 226,292 pesos.

CAPÍTULO XX

Otros impuestos

IMPUESTOS MUNICIPALES Y POLICIALES

Los principales impuestos municipales son el de abasto y tablada, el de serenos, el de salubridad, el de alumbrado público y el de patentes de rodados. Del primero, sólo la junta económico-administrativa participa, pues el derecho de los departamentos de campaña, forma parte del tesoro de instrucción pública.

El impuesto de serenos fué creado por la ley de 13 de mayo de 1836, para el pago de la policía nocturna en las calles de Montevideo. Contenía siete cuotas contributivas, desde la de cuatro reales mensuales que debían pagar las casas de familia con zaguán á la calle, hasta la de tres pesos también mensuales sobre los registros, casas de consignaciones y negocios marítimos. Correspondía la recaudación y administración del impuesto á la junta económico-administrativa. Una segunda ley de junio 13 de 1838, estableció la nueva cuota de tres reales mensuales para las casas sin zaguán y establecimientos no incluídos en la anterior reglamentación, agregando que el impuesto sería cobrado y administrado por una comisión de ciudadanos. Al reglamentarse la ley en 1840, se dispuso que cada sereno llevaría fusil y bayoneta en vez de lanza y pistola. Una tercera ley de 30 de julio de 1880, autorizó al poder ejecutivo para establecer cuerpos de serenos en las ciudades, villas y pueblos de la república que lo solicitasen por intermedio de sus respectivas juntas económico-administrativas, creándose con tal objeto seis cuotas contributivas, desde la mensualidad

de tres reales á las casas de familia, hasta la de dos pesos á las casas introductoras, de consignaciones y sucursales de bancos. La recaudación y administración correspondería á las mismas juntas. No existe actualmente el cuerpo de serenos en la ciudad de Montevideo donde ha sido reemplazado por el servicio policial que se ejerce sin interrupción alguna de día y de noche. Pero el impuesto continúa recaudándose bajo su primitivo nombre, en razón de que fué hipotecado juntamente con otros arbitrios municipales al servicio del empréstito autorizado en el año 1888.

El impuesto de salubridad fué creado por ley de 16 de julio de 1885, para sufragar los gastos de alumbrado público, extracción de basuras, barrido y riego de las calles de la capital. Estaba dividido en nueve categorías ó cuotas contributivas, desde la de cincuenta centésimos mensuales, á cargo de las cocherías particulares, cuartos á la calle donde no se ejerzan ramos de industria, comercio ó profesión y corralones con portón, hasta las de siete pesos mensuales á cargo de los bancos de emisión, descuentos é hipotecas, bolsa de comercio, centro comercial, empresas de aguas corrientes, empresas de caños maestros, joyerías de primera clase, hoteles de primera clase y teatros. Era una clasificación inspirada en la ley de patentes de giro. La extrema elevación de las cuotas produjo grandes resistencias en la población y la junta económico-administrativa no quiso cargar con la odiosidad de las ejecuciones. El rendimiento del impuesto disminuía en vez de aumentar y el cuerpo legislativo que así lo comprendió, derogó al año siguiente el impuesto de salubridad, con la sola excepción del viejo derecho de alumbrado. Dos años más tarde, restableció la asamblea el impuesto de salubridad en la misma forma en que lo había establecido la ley de 1885, aunque reduciendo á la mitad todas y cada una de las cuotas contributivas. El impuesto de alumbrado debía cobrarse por separado y de conformidad á la ley de su creación.

La ley de 20 de junio de 1860, estableció dos cuotas contributivas para el impuesto de alumbrado: la de dos reales á las casas de una sola puerta y la de cuatro reales á las de dos ó más puertas. El impuesto se pagaría por los inquilinos, salvo en los conventillos que sería á cargo del propietario. Un decreto-ley de julio de 1865, invocando la insuficiencia de los ingresos para el pago del

alumbrado á gas, estableció que las cuotas contributivas se pagarían en la misma forma que el impuesto de serenos. La ley de 12 de septiembre de 1887, finalmente, creó en todas las ciudades, villas y pueblos de campaña un impuesto de veinte centésimos para las casas de familia, de setenta y cinco para los ramos de comercio, industria ó profesión comprendidos en las seis primeras categorías de la ley de patentes y un peso veinte centésimos para las de categoría superior.

Han quedado reglamentadas en esta forma las patentes de rodados durante el ejercicio 1901-1902: en los departamentos de campaña, cuatro pesos los vehículos de carga con elásticos y seis sin elásticos; doce pesos los carruajes de alquiler ó empleados en el servicio particular de los establecimientos rurales; diez y ocho pesos, los mismos de uso particular en los centros urbanos, exceptuando los tílburys que sólo pagarán seis pesos; en el departamento de la capital, diez pesos los vehículos de carga con elásticos; treinta pesos los sin elásticos; quince pesos los carruajes de dos asientos, siendo de alquiler y diez y ocho siendo particulares; veinticinco pesos los carruajes de cuatro ó más asientos y todos los coupés, siendo de alquiler y treinta y cinco siendo de uso particular. Los carros fúnebres pagarán una patente uniforme de veinticinco pesos y un derecho suntuario de dos pesos por cada palafrenero, de cinco pesos por la segunda pareja de caballos, de diez pesos sobre cada pareja de caballos que exceda á la primera en el caso de ser más de dos. Están libres de impuesto de rodados las diligencias que hacen el transporte gratuito de las balijas postales. Los particulares podrán incluir en su patente uno ó más carruajes y las cocherías dos, que sólo podrán correr alternativamente. Las juntas del litoral é interior podrán invertir hasta el 25 % de sus rentas de rodados en la compostura y conservación de las calles de las ciudades, pueblos y villas que administran; el 75 % restante se empleará exclusivamente en compostura y conservación de pasos y caminos nacionales, departamentales y vecinales por las juntas de acuerdo con la ley de 15 de abril de 1884 que organizó la dirección general de caminos con el personal técnico que hoy forma parte del departamento nacional de ingenieros; de las rentas de rodados recaudadas por las comisiones auxiliares, el 20 % corres-

ponderá á las juntas y el resto se invertirá en esta forma: 20 % en obras de vialidad urbanas y 60 % en obras de vialidad rural. Para el estudio y ejecución de las obras de vialidad, las juntas se sujetarán al siguiente procedimiento: el plano de obras anuales será sometido á la aprobación del poder ejecutivo; para la preparación de los proyectos, estudios y propuestas, las juntas se asesorarán de las inspecciones técnicas regionales del departamento de ingenieros; las obras serán sacadas á licitación; podrá prescindirse de todos estos requisitos en los casos de composturas de carácter urgente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la junta, dando cuenta al ministerio de fomento; la inspección y en su caso la dirección de los trabajos estarán á cargo de las inspecciones técnicas regionales, bajo la dependencia de las juntas. Agrega la ley que queda absolutamente prohibida la circulación de vehículos sin elásticos en el departamento de Montevideo dentro del camino de Propios y del arroyo Miguelete; y que para asegurar la conservación de las obras de vialidad, los caminos públicos se dividirán en dos secciones, una de ellas de ocho metros de ancho en la que se practicarán las mejoras destinadas al tránsito de vehículos, jinetes y peatones y la otra destinada á la circulación de tropas de ganado.

Extractamos los siguientes datos de un informe de la comisión de hacienda de la cámara de diputados presentado en junio de 1888: el importe de las patentes de rodados en el departamento de Montevideo fué de 38,579 pesos en 1883; de 40,651 en 1884; de 22,026 en 1885 (medio año ; de 45,552 en 1885-86; de 45,960 en 1886-87, y de 67,122 en 1887-88. Proviene el crecimiento del último año del recargo de las cuotas contributivas. Había 4,282 vehículos patentados en 1886-87 y 4,359 en 1887-88, pero la cuota de los carros de dos ruedas sin elásticos, había crecido de 12 á 24 pesos. Se propuso el legislador mediante ese recargo la desaparición de los rodados de carga de acción más perjudicial sobre los afirmados. Del resultado de esas cuotas diferenciales, dan idea estas cifras que registra el mismo informe: en 1883 circulaban 1,327 vehículos sin elásticos, de 2 ruedas y 94 de 4 ruedas; en 1887-88 los de 2 ruedas habían bajado á 875 y los de 4 ruedas á 50; y al mismo tiempo, los vehículos con elástico, que en 1883

estaban reducidos á 1,712 de 2 ruedas y á 36 de 4 ruedas, habían subido en 1887-88 á 3,383 de 2 ruedas y 51 de 4. Termina el informe insinuando la idea de fomentar por los mismos procedimientos la construcción de vehículos de 4 ruedas, que no destruyen el empedrado con la rapidez de los de 2 ruedas y que la ley grava sin embargo con cuota más elevada.

Durante el quinquenio 1896-1897 á 1900-1901 las rentas de la junta económico-administrativa de Montevideo, según los cuadros de la contaduría general del estado insertos en el anuario de estadística de 1901, ascendieron á 4:414,598 pesos distribuídos en esta forma: 834,144 pesos en el ejercicio 1896-1897; 826,269 en el ejercicio 1897-1898; 862,045 en el ejercicio 1898-1899; 957,137 en el ejercicio 1899-1900; 935,003 en el ejercicio 1900-1901. Hay que advertir que no está comprendido el uno por mil de la contribución inmobiliaria del departamento que se recauda por la dirección de impuestos directos y se adjudica á la municipalidad. Son más completos y abarcan otros ingresos, los siguientes datos que extraemos de los estados generales de la municipalidad: *Ejercicio 1897-1898:* Entradas, 1:110,553 pesos, destacándose por contribución inmobiliaria 123,154, por abasto y tabladas 274,218, por mercados 100,000, por serenos 110,251, por alumbrado 100,021, por salubridad 119,584, por patentes de rodados 74,972. En las salidas sobresalen la dirección de obras municipales con 119,485 pesos, la dirección de salubridad con 163,041 pesos, el alumbrado público con 145,333 pesos, el servicio del empréstito municipal con 334,300 pesos. *Ejercicio 1898-1899:* Entradas, 1:107,373 pesos, figurando la contribución inmobiliaria con 130,513 pesos, el abasto con 273,220 pesos, los mercados con 100,000, serenos con 111,486, alumbrado público con 101,479, salubridad con 121,539, rodados con 75,257. En las salidas anotamos: dirección de obras municipales 153,876 pesos, abasto y tabladas 48,313, alumbrado 153,630, empréstito municipal 350,051. *Ejercicio 1899-1900:* Entradas, 1:151,114 pesos, correspondiendo á contribución inmobiliaria 129,738, á abasto y tabladas 266,001, á mercados 100,000, á serenos 113,308, á alumbrado 103,419, á salubridad 124,065, á rodados 82,502. En las salidas aparecen obras municipales con 140,792, salubridad con

158,744, abasto y tabladas con 60,759, alumbrado público con 156,917, empréstito municipal con 350,050 pesos. *Ejercicio 1900-1901:* Entradas, 1:157,579 pesos, figurando la contribución inmobiliaria con 129,447, abasto y tabladas con 254,632, mercados con 100,000, alumbrado con 105,510, serenos con 114,801, salubridad con 125,592, rodados con 81,315. En las salidas aparecen obras municipales con 146,275, abasto y tabladas con 50,069, salubridad 126,346, empréstito municipal 371,530. *Ejercicio 1901-1902:* Entradas, 1:217,327 pesos, sobresaliendo la contribución inmobiliaria 131,371, abasto y tabladas 272,837, mercados 101,000, serenos 114,238, alumbrado 104,843, salubridad 124,723, rodados 85,814. En las salidas, obras municipales 138,769, abasto y tabladas 52,959, salubridad 172,841, alumbrado 166,496, empréstito municipal 332,065.

Las juntas económico-administrativas de los departamentos de campaña recaudaron en el quinquenio 1896-97 á 1900-901, 1:539,248 pesos, así distribuídos: 260,351 pesos en el ejercicio 1896-1897; 272,799 en el ejercicio 1897-1898; 303,531 en el ejercicio 1898-1899; 322,887 en el ejercicio 1899-1900; 379,680 en el ejercicio 1900-1901. Hay que agregar los excedentes de la contribución inmobiliaria aplicables á obras de vialidad, que en el último de los ejercicios produjeron 131,677 pesos. En conjunto, para todas las municipalidades 5:953,846 pesos, sin computar los proventos de la contribución inmobiliaria de que hemos hecho mención y que ingresan año tras año en las arcas municipales para fines determinados. A las rentas de carácter local que hemos enumerado, deben agregarse, por tener el mismo carácter, las que recaudan las jefaturas políticas y de policía por concepto de guías, tornaguías, multas, carcelajes y otros rubros. En el quinquenio 1896-1897 á 1900-1901 produjeron á la jefatura de la capital 127,240 pesos y á las jefaturas de los demás departamentos 302,049 pesos. En conjunto, 429,289 pesos durante los cinco años.

EL TESORO DE CARIDAD

Durante largos años estuvo á cargo de la municipalidad de Montevideo el servicio de la beneficencia pública, actualmente atendi-

do por una comisión especial dotada de rentas y arbitrios propios al cumplimiento de sus tareas. En el último trienio esas rentas y arbitrios adjudicados á la caridad por la ley de 18 de agosto de 1898, dieron el siguiente resultado: *año 1899*, 579,088 pesos, destacándose la lotería con 289,449, el impuesto de faros nacionales con 42,654, el descuento del uno por ciento sobre todos los pagos de la administración pública con 86,179, el arrendamiento de la pesca de lobos marinos con 32,000, las capatacías de aduana con 24,057, la patente adicional á las compañías de seguros con 13,376, el registro de embargos con 9,054, las pensiones del manicomio con 17,010, la escuela de artes y oficios con 37,378, el hospital de caridad con 2,472, la droguería central con 11,245, los asilos maternales con 3,883, el arrendamiento de propiedades con 3,452. *Año 1900:* renta total, 743,139 pesos, destacándose la lotería con 421,534, el impuesto de faros 43,535, el descuento sobre los pagos con 89,545, las capatacías de aduana con 32,603, el registro de embargos con 10,367, la pesca de anfibios con 32,000, la patente de seguros con 19,712, las pensiones del manicomio con 17,810, las hospitalidades con 6,193, el arrendamiento de propiedades con 3,403, los asilos maternales con 3,369, la droguería central con 17,002, la escuela de artes y oficios con 38,538. *Año 1901:* entrada total 723,171 pesos, figurando la lotería con 395,909 pesos, el impuesto de faros con 39,631, el descuento sobre los pagos con 96,384, las capatacías de aduana con 18,847, el registro de embargos con 12,834, la pesca de anfibios con 32,000, las patentes de seguros con 25,571, las pensiones del manicomio con 18,451, las hospitalidades con 6,378, el arrendamiento de propiedades con 2,880, los asilos maternales con 3,507, la droguería central con 21,362, la escuela de artes y oficios con 33,639, el impuesto á los boletos de sport extranjero con 10,650.

Un dato estadístico de interés consignaremos acerca del rubro fundamental de los ingresos de la beneficencia: durante el año 1902, la administración de lotería vendió 2:961,137 pesos en billetes, correspondiendo de esa cifra 2:613,396 á la república y 347,741 á los mercados extranjeros. Las ventas de boletos de sport extranjero, gravadas con un derecho á favor de la beneficencia, montaron en 1901 á 537,012 pesos y en 1902 á 421,003 pesos.

Con ayuda de estos ingresos, la comisión nacional de caridad atendió los siguientes establecimientos y servicios en 1891: hospital de caridad, entradas en el año 6,475 enfermos, existencia al finalizar el año, 422; policlínicas general, oftalmológica, de enfermedades de la nariz, oídos y garganta, de niños, ginecológica, de la piel y venéreo-sifilíticas, obstétrica y quirúrgica, enfermos atendidos 14,761, operaciones 3,658, curaciones 620, consultas 10,001; policlínica odontológica, extracciones 299, obturaciones 31, operaciones 330, curaciones 110; recetas despachadas para las policlínicas internas y externas por la farmacia del hospital de caridad, 36,484 en 1899, 39,248 en 1900 y 44,088 en 1901, sin contar las despachadas por la farmacia del manicomio que ascienden respectivamente á 4,642, 8,212 y 9,313; el manicomio nacional, con una existencia en 31 de diciembre de 1901, de 627 hombres y 456 mujeres; la casa de aislamiento, con una existencia de 97 asilados en la misma fecha; el asilo de mendigos y crónicos, con 386 asilados en igual fecha; el asilo de expósitos y huérfanos, con una existencia en igual fecha de 563 varones y 422 mujeres; y tres asilos maternales con una existencia de 701 niños el primero, 805 el segundo y 670 el tercero.

IMPUESTOS SOBRE LAS COMUNICACIONES

Sólo están gravadas las comunicaciones y transportes en la república por el impuesto de correo, el peaje y los derechos de faros. Ninguno de ellos tiene importancia del punto de vista rentístico. Constituyen la simple remuneración de un servicio ó por lo menos no ha buscado ni busca esencialmente en ellos el estado una fuente de rendimientos.

Según la última memoria de la dirección general de correos y telégrafos, durante el ejercicio económico 1900-1901, el movimiento de piezas postales fué de cincuenta millones y de sesenta y tres millones y medio en el subsiguiente ejercicio de 1901-1902. Un cuadro gráfico anexo á la memoria establece así por años civiles y en números redondos el monto de las piezas movilizadas en un período de nueve años civiles: 27 millones en 1893; 28 millones en 1894; 32 millones en 1895; 35 1/2 millones en 1896; 31

millones en 1897; 32 1/2 millones en 1898; 37 1/2 millones en 1899; 45 millones en 1900; y 55 millones en 1901. La renta de correos y telégrafos, ofrece según otro cuadro las siguientes oscilaciones en un período de doce años civiles: 237 mil pesos en 1890; 219 mil en 1891; 215 mil en 1892; 235 mil en 1893; 247 mil en 1894; 298 mil en 1895; 274 mil en 1896; 265 mil en 1897; 355 mil en 1898; 361 mil en 1899; 363 mil en 1900, y 391 mil en 1901. Durante el ejercicio económico 1901-1902, los ingresos fueron de 399,956 pesos, destacándose en este guarismo el correo con 293,712, el telégrafo con 59,713, el derecho de giros internos con 17,822 y el servicio internacional con 16,660. Los gastos de correos y telégrafos, ascendieron en el mismo ejercicio á 370,166, resultando en consecuencia un sobrante de 29,790 pesos, destinado á mejoras y ampliación de servicios en esa importante repartición que día por día se desarrolla y complica. Existen en el país 19 administraciones, 58 sucursales, 656 agencias y 23 estafetas. En conjunto 756 oficinas. Durante el ejercicio económico 1901-1902, estuvieron al servicio de la dirección general de correos: 1,050 postas, 35 diligencias que prestan servicio gratuito, con 1,600 caballos y 132 diligencias subvencionadas con 6,600 caballos y 22 correos á caballos con 64 caballos y 68 postas. Los correos á caballo hicieron 2,490 viajes, las diligencias sin subvención 6,164 viajes, las subvencionadas 17,572 viajes, las estafetas terrestres 15,090 viajes y las marítimas al Salto 192. Los kilómetros recorridos durante todo el año, suben á 4:541,400, distribuídos así: sobre vías férreas 955,080, sobre caminos ordinarios 3:240,000, sobre vías marítimas 346,320.

La ley de 4 de junio de 1855 adjudicó á las municipalidades los impuestos de peaje, pontazgo y barcaje y dispuso que solamente podrían establecerse donde se construyeran puentes, balsas, botes, canales, acueductos ó calzadas públicas por las juntas económico-administrativas ó por empresas concesionarias; que el máximum de las cuotas, sería de 400 centésimos para los rodados, 120 para los jinetes y 20 por cada animal suelto, todo ello en moneda antigua; que hechas las construcciones, se comunicaría al poder ejecutivo las condiciones y tarifas, á fin de establecer con anticipación de sesenta días la fecha inicial de la percepción del impuesto.

Esta ley fué parcialmente derogada por la de julio de 1869, que declaró libre el pasaje de los ríos y pasos interiores de la república en balsas, chatas y botes gravando estos medios de transporte con una simple patente anual de cien pesos para las balsas, y cincuenta y doce respectivamente para chatas y botes. Pero varios años más tarde, en junio de 1881 fueron restablecidos los primitivos impuestos de peaje, pontazgo y barcaje en las mismas condiciones de la ley de 1855. Era una solución sin duda alguna muy liberal la que trazó la ley de 1869, pero en la práctica resultaba de una tiranía insoportable. Rara vez funcionaba en los pasos de los ríos y arroyos más de una embarcación y si acaso se instalaban dos, concluían por entenderse en el establecimiento de tarifas elevadísimas. La contaduría general de la nación, en un informe de febrero de 1885, denunciaba que era precisamente á la sombra de la libertad que las empresas monopolizaban el transporte y que á corregir tamaño mal había venido oportunamente la ley de 1881, devolviendo el peaje á las municipalidades. Un decreto-ley del año 1865, autorizó al poder ejecutivo para contratar la construcción de puentes en los pasajes de ríos y arroyos, sobre la base de una garantía del ocho por ciento de interés y la cobranza de peaje durante un plazo que podría prolongarse hasta cincuenta años, quedando á la expiración del plazo las obras á beneficio del estado. Fué complementado ese decreto por la ley de 14 de julio de 1868, que autorizó al poder ejecutivo para sacar á licitación especialmente cinco puentes, que se colocarían sobre el arroyo Colorado, el arroyo Mataojo, el río Santa Lucía, el Yi y el río Negro. Varias leyes posteriores, como la de 1881 que autorizó á la empresa del ferrocarril central del Uruguay para construir un puente en el Yi y la de 1881 sobre construcción de un puente en el Rosario, acordaron el establecimiento de peajes.

En muy pocas oportunidades, felizmente, se ha recurrido á estas leyes para gravar el tránsito, en condiciones onerosísimas generalmente. En cambio, hase abusado extraordinariamente del peaje para el arreglo de los caminos de campaña, otorgándose concesiones leoninas, á cambio de pequeños desembolsos en el arreglo de un pantano ó paso fangoso que la respectiva municipalidad hubiese podido hacer desaparecer sin sacrificios en cualquier mo-

mento. Con la aplicación del producto de la patente de rodados á mejoras de vialidad, que cuenta ya muchos años de existencia y con los excedentes de la contribución inmobiliaria que se destinan á ese mismo fin desde hace algún tiempo, están ya provistas las municipalidades de una base de recursos que permite el arreglo de los caminos y la construcción de modestas obras de arte, en condiciones verdaderamente ventajosas para el país, sin necesidad de recurrir al arbitrio antieconómico del peaje.

Hasta el año 1891 era un derecho altísimo el de los faros que iluminan los ríos de la Plata y Uruguay. Según el informe de la comisión de hacienda del senado de diciembre de ese año, un vapor de mil quinientas toneladas de registro, tenía que pagar en nuestro puerto por cada viaje redondo los siguientes derechos: 90 pesos de patente; doce y medio centésimos por tonelada, equivalentes á 187 pesos 50 centésimos á los faros particulares; tres centésimos por tonelada, equivalentes á 45 pesos á los faros del estado. En conjunto 322 pesos 50 centésimos. Expresa la comisión de hacienda que el proyecto por ella informado, reduciría esas partidas al monto de 116 pesos 25 centésimos, contribuyendo á la rebaja de 206 pesos 25 centésimos, el estado con 135 pesos y los faros particulares con 71 pesos 25 centésimos. Los buques de vela de 700 toneladas, que tenían que pagar 108 pesos 50 centésimos, pagarían en adelante 54 pesos 25 centésimos. Tales rebajas se obtuvieron, mediante el otorgamiento de prórrogas proporcionales en los plazos de los contratos de concesión de faros particulares. La ley de 9 de enero de 1892, redujo á un centésimo por tonelada el derecho de los faros del estado en Punta del Este, Isla de Flores, Banco Inglés, Cerro y Colonia y en 7 y 3/4 centésimos el de los faros particulares de Cabo Santa María, Polonio, José Ignacio, Punta Brava, Farallón y Panela. Todas las concesiones caducarán durante el plazo señalado para la construcción de las obras del puerto de Montevideo, quedando desde ese instante de propiedad exclusiva de la nación todos los faros particulares. La ley de 18 de agosto de 1898 incluyó en el tesoro de caridad y beneficencia pública el impuesto de faros. Otra ley posterior, de 7 de noviembre de 1899, afectó á las obras del puerto la renta líquida de los faros del estado desde enero de 1905 y la de los particulares á medida que

vencieran sus concesiones, agregando que el estado se reservaba la facultad de fijar las tarifas. Han dado lugar las concesiones de faros á grandes abusos administrativos, en perjuicio del puerto de Montevideo y de los intereses de la navegación á él vinculados. Una vez vencidas las concesiones, es necesario que se reduzca el derecho á lo estrictamente indispensable para el mantenimiento del servicio. Las luces marítimas, no deben constituir en ningún caso fuentes de rendimientos fiscales, como no lo constituye otro impuesto de la misma índole, el de alumbrado que recaudan las municipalidades. Debe renunciarse, en absoluto, además, al sistema de las concesiones, porque tratándose de obras fáciles y de poco costo como son los faros, es mil veces preferible que el trabajo se haga por cuenta del estado.

La mayor parte de los faros orientales son aprovechados por la corriente de navegación que se dirige á los puertos argentinos. Y sin embargo, los buques que pasan de largo por Montevideo, ningún impuesto de luces pagan. La convención internacional de julio 6 de 1888, reaccionando contra esa anomalía, estableció que las autoridades marítimas de aquende y allende el Río de la Plata, no darían entrada ni salida en sus respectivos puertos á los buques que no presentasen los justificativos de haber satisfecho el impuesto de faros vigente en uno y otro país. El senado argentino rechazó este convenio diplomático, sobre el que habrá que volver sin embargo algún día, porque no es justo que el impuesto de luces recaiga exclusivamente sobre la navegación que se dirige al puerto de Montevideo. Tal resultado quedará singularmente facilitado una vez que hayan caducado las concesiones pendientes y que sea posible en consecuencia abaratar las tarifas. Varias veces se ha hablado de expropiar los faros. Hasta se presentó un proyecto en la cámara de diputados durante el año 1899, autorizando la contratación de un empréstito de 650,000 pesos con ese destino. Sería una solución, si no estuvieran tan próximos los vencimientos de las concesiones.

IMPUESTOS PERSONALES

La ley de 14 de julio de 1858, declaró obligatorio el servicio de la guardia nacional desde los 17 hasta los 47 años. Quedaban limi-

tados los ejercicios doctrinales á los domingos y días festivos de los meses de febrero, marzo y abril, salvo para los escuadrones de caballería que los tendrían por espacio de quince días consecutivos cada año. El código militar, sancionado muchos años después, estableció el enrolamiento obligatorio desde los 17 hasta los 45 años y mantuvo los ejercicios doctrinales durante los domingos y días festivos de los meses de febrero, marzo y abril. Son disposiciones que han estado permanentemente en desuso y de las que sólo han echado mano los gobiernos en los casos de guerra ó de grave conmoción interna. En cuanto al ejército de línea, la ley de julio 20 de 1874, establece expresamente que su servicio no es obligatorio, ni tampoco puede imponerse como pena correccional; que el reemplazo se practicará por servicio voluntario ó por enganche; que los individuos no contratados serían en el acto licenciados. Confirmando las sabias doctrinas de esa ley, establece el código militar vigente que el ejército debe reclutarse entre hombres voluntarios ó contratados que sean mayores de diez y siete años y menores de cuarenta, que tengan una talla de un metro cincuenta y seis centímetros arriba, que posean una constitución robusta, que no hayan sido condenados á penas aflictivas ó infamantes y que se obliguen á servir dos años los voluntarios y cinco los contratados. También estas disposiciones han estado y continúan estando parcialmente en desuso. A falta de voluntarios y de contratados, el odioso sistema de la *leva*, abolido expresa y terminantemente por la ley de 31 de marzo de 1853, se ha encargado de llenar los claros del ejército, promoviendo la despoblación de la campaña. Los malos tratamientos de los cuarteles, la escasez de la paga y los abusos incalificables de los proveedores, promovieron hace años esa odiosa caza del hombre, contra la que es necesario y urgente reaccionar, prestigiando el servicio militar con tratamientos más humanos y la entrega efectiva de su remuneración al soldado. Justo es reconocer que mucho se ha adelantado en ese camino durante los últimos tiempos.

Otro impuesto personal existe en la república, después de la ley de noviembre de 1891, que impone á todos los vecinos mayores de edad la obligación de concurrir á la extinción de las mangas de langostas, en las regiones invadidas por esos insectos. Se

constituyen comisiones presididas por los respectivos jueces de paz y tiene el vecino omiso que pagar una multa de dos pesos diarios, mientras no haya desaparecido la plaga.

TESORO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA

La ley de 30 de agosto de 1893, creó el tesoro de instrucción primaria, con ayuda de las siguientes rentas y arbitrios: impuestos de herencia, legados y donaciones, impuesto urbano y rural de instrucción pública, impuesto de piedra y arena, impuesto de abasto, patentes de perros, bienes que por falta de herederos correspondieren al fisco, multas por infracción á las leyes y reglamentos que no tuviesen aplicación determinada por la ley, donaciones de particulares y cantidades que se destinen de rentas generales para saldar el déficit de los presupuestos de instrucción pública.

He aquí las disposiciones de fondo relativas al primero de esos impuestos: la cuota es variable, pagando el 1 % los descendientes legítimos menores de edad, el 1 y 1/2 los descendientes legítimos mayores de edad, el 2 y 1 2 % los ascendientes legítimos y los descendientes naturales el 2 y 1/2 %, los ascendientes naturales el 3 y 1/2 %, los colaterales de segundo grado, los hijos adoptivos, los padres adoptantes y el cónyuge el 5 %, el cónyuge por su asignación forzosa el 1 y 1/2 %, los colaterales de tercer grado el 6 %, los colaterales del cuarto al quinto grado el 8 %, los colaterales del sexto al décimo grado el 10 %, los extraños el 12 %; cuando el heredero, legatario ó donatario por causa de muerte se halla domiciliado en el extranjero al tiempo de fallecer el causante, pagará además un derecho del 4 %; las donaciones entre vivos quedan sujetas á los mismos impuestos; para el pago del impuesto se tomará el valor total de los bienes transferidos, con deducción de las pensiones alimenticias forzosas, las deudas anteriores al fallecimiento y los gastos judiciales de la sucesión; estarán libres las sucesiones directas cuyo haber imponible fuera menor de cinco mil pesos y los bienes que después de haber pagado el impuesto, vuelvan á trasmitirse por herencia dentro de los cinco años siguientes á la anterior trasmisión hereditaria; es obligatoria la apertura judicial de la sucesión dentro de los tres meses siguientes al falle-

cimiento del causante; cuando el haber hereditario consiste principalmente en bienes raíces de difícil realización, se otorgarán plazos escalonados para el pago del impuesto, previa fianza y con obligación de pagar el 6 % de interés al año; podrá prescindirse de la tasación, en los bienes raíces, tomando por base el aforo para la contribución inmobiliaria y en los títulos de crédito el precio de bolsa; el impuesto recae sobre los bienes transmitidos y podrá hacerse efectivo contra el poseedor; no se podrá realizar acto alguno que afecte el dominio de los bienes hereditarios sin previa exhibición del certificado que pruebe el pago del impuesto; los oficiales del registro civil están obligados á remitir mensualmente al fiscal de hacienda y agentes fiscales un estado detallado del registro de defunciones.

Realiza importantes modificaciones la ley que acabamos de extractar, al régimen tributario creado por las leyes de 1837 y de 1857. La primera establecía que las herencias testadas entre colaterales y las intestadas entre cónyuges pagarían el 4 %; que las herencias intestadas entre colaterales del segundo grado civil, pagarían el 5 %; las mismas del tercero al quinto grado, el 6 %; las mismas, del sexto al décimo grado, el 10 %; y que cuando los bienes hubiesen de salir del país, abonarían el 10 % los herederos directos y el 16 % los herederos extraños. La segunda estableció que las herencias testadas, fideicomisos y donaciones por causa de muerte entre colaterales del segundo grado civil, pagarían el 4 %; entre colaterales del tercero al quinto grado, el 5 %; y del sexto al décimo el 6 %; que en las sucesiones intestadas, las cuotas subirían respectivamente al 6, al 7 y al 10 %; que las herencias testamentarias, legados, fideicomisos y donaciones por causa de muerte entre cónyuges, pagarían el 4 %; que las herencias, legados y donaciones á personas extrañas ó corporaciones ó establecimientos que no fueran públicos ó piadosos, abonarían el 12 %; que cuando los bienes hubiesen de salir del país, pagarían además un 3 % los cónyuges y parientes colaterales y un 8 % los extraños y los establecimientos que no fuesen públicos ni piadosos; que las herencias testadas é intestadas entre ascendientes y descendientes, legítimos ó naturales que saliesen del país, pagarían el 11 % de extracción.

Queda bien reglamentado el impuesto. Sólo observaremos tres cosas á la ley vigente: la supresión de escalas distintas para las sucesiones testadas é intestadas; la excesiva elevación de ciertas cuotas, y el restablecimiento parcial del viejo y desprestigiado derecho de alcabala en lo que se refiere á las donaciones entre vivos. Hay positivo interés público en estimular el otorgamiento de testamentos. Así lo entendieron los autores de la ley de 1857. Dentro de las sucesiones testadas, los derechos están bien definidos de ordinario, los pleitos y las cuestiones son más difíciles y las acciones son más precisas, en provecho de los herederos y de la sociedad de que forman parte. Por otra parte, el que recibe una herencia obedeciendo al simple orden de llamamiento de la ley, saca una verdadera lotería, fuera del caso de asignaciones forzosas, y el fisco puede y debe sacar partido de esa circunstancia, mediante la suba de la cuota. Hemos dicho también que el impuesto es excesivo en ciertos casos. Y efectivamente, las cuotas de 5 á 12 %, que rigen para los colaterales y los extraños, son cuotas de confiscación que desacreditan la colocación del capital extranjero en el país y que dan margen al empleo de mil medios de fraudes, de difícil fiscalización y represión. Lo mismo diremos de la cuota de cuatro por ciento que se agrega á las demás en el caso de estar domiciliado fuera del territorio nacional el heredero ó legatario. Gana mucho el que consigue eludirla, y son frecuentes, en consecuencia, las informaciones para justificar la residencia en el país. En países nuevos como el nuestro, de acentuada incorporación de brazos y de capitales extranjeros, es necesario conceder la más amplia latitud á las entradas y salidas de dinero, porque eso contribuye á prestigiar la plaza, á que el capitalista que se retira de la república ó que sin haber vivido en ella, se ha incorporado á su desenvolvimiento económico, esté libre de temores y preocupaciones que puedan inducirlo á llevarse los valores que de otro modo permanecerían indefinidamente entre nosotros. La aplicación de la alcabala á las donaciones entre vivos responde al propósito de evitar una forma de defraudación muy fácil: el reparto parcial ó total de los bienes por el causante. Pero es facil la trampa: en vez de hacer una donación, se otorga una venta simulada ó se venden los bienes para entregar dinero efectivo á los herederos. Sólo hay

un remedio eficaz contra el fraude: la moderación de la cuota, y á ese remedio soberano habrá que acudir en defensa de la renta.

Hasta el año 1852 rigió el impuesto de alcabalas en toda su extensión, heredado de la legislación española. Consistía en el 4 % del valor de todos los bienes raíces que sufrían un traspaso de dominio. Fué suprimido de nuestro régimen tributario porque dificultaba la circulación de los capitales, recaía casi exclusivamente sobre el necesitado y era de escaso rendimiento fiscal, debido á fraudes imposibles de evitar, como lo demuestra el hecho de que en el año 1841, uno de los más florecientes, sólo produjo quince mil pesos. Pocos años después gestionó el gobierno el restablecimiento de la gabela, pero sin encontrar eco en la asamblea. La tentativa se repitió con más éxito en 1875. Entre los recursos destinados á la extinción del papel moneda fué incluído el 2 % de alcabala sobre ventas, permutas ó donaciones de propiedades raíces. Tuvo corta duración felizmente. Un decreto-ley de 1877 lo suprimió de nuevo «teniendo en vista, dice el gobierno, los inconvenientes del impuesto de alcabala, que tan nocivo es á la moralidad de los contratos y tanto entorpece el movimiento de la propiedad inmueble». El vacío producido por el derecho de alcabala en 1852 fué llenado al año siguiente por la contribución directa del dos por mil sobre los capitales, un impuesto mucho más productivo y mucho más justo, que luego sirvió de base á la contribución inmobiliaria vigente.

Fué provocada la reforma del impuesto de herencias por un mensaje gubernativo de septiembre de 1892, en el que se establece que los intereses fiscales eran fácilmente burlados al amparo de la vieja legislación. Para demostrarlo reproduce el siguiente resumen del monto de los capitales gravados durante cuatro ejercicios económicos seguidos: ejercicio 1888 1889, sujetos á derechos transversales 1:397,955 pesos, sujetos á derechos de extracción 518,720 pesos; ejercicio 1889-1890, sujetos á derechos transversales 914,832, á derechos de extracción 414,173 pesos; ejercicio 1890-1891, sujetos á derechos transversales 1:459,837, á derechos de extracción 254,097; ejercicio 1891-1892, sujetos á derechos transversales 1:091,026, á derechos de extracción 48,417 pesos. La comisión de hacienda de la cámara de diputados mani-

fiesta en su informe que la rebaja del impuesto de los faros del estado y la supresión de las patentes de paquetes, trajo una merma de cien mil pesos anuales en la renta, y que es para compensar el déficit causado por ese motivo que el poder ejecutivo ha presentado la ley de herencias. En concepto de la comisión, el impuesto de la referencia debe adjudicarse á la instrucción pública, cuyas entradas actuales estímanse en el cálculo de recursos del ejercicio 1892-1893, en 219,251 pesos contra un presupuesto de gastos de 782,687 pesos, reducido á 668,344 en el proyecto de ley de rebajas de 20 % en todos los sueldos. Puede redituar el impuesto de herencias 280,000 pesos anuales, y en tal caso el déficit de la instrucción pública á cargo de rentas generales quedaría reducido á bien poca cosa. Agrega el informe que la legislación tributaria vigente exime al heredero directo, pero lo grava con un derecho de extracción del 11 %, mientras que las herencias transversales sólo pagan á ese título el 3 %, resultando con frecuencia de esa anomalía que en el caso de estar domiciliados los herederos en el exterior, tengan los ascendientes y descendientes que abonar cuota más alta que los colaterales; que la diversidad de escalas para las sucesiones testadas y para las sucesiones intestadas no tiene aplicación dentro de una ley exclusivamente fiscal; que debe graduarse el impuesto por el parentesco, teniéndose en cuenta que á medida que se debilitan los vínculos de la sangre, tanto más eventual debe reputarse la adquisición por herencia; que con el derecho de extracción debe proponerse el legislador combatir el ausentismo; que la exención en favor de las herencias que vuelven á transmitirse dentro de los cinco años del anterior gravamen, es una aplicación modificada del sistema inglés que gradúa la tasa del impuesto sobre la base de la vida probable del heredero, disminuyendo la cuota á medida que avanza la edad del contribuyente; que debe la ley hacer obligatoria la apertura de las sucesiones en el doble interés de facilitar la recaudación del impuesto y de mejorar la titulación de los bienes mediante la división entre sus dueños. Tales son algunas de las conclusiones del informe, que según se habrá visto fueron incorporadas á la ley que extractamos al principio.

Los impuestos urbanos y rurales de instrucción pública fueron creados por el decreto-ley de 24 de agosto de 1877, con las si-

guientes cuotas contributivas: sesenta centésimos mensuales, los edificios urbanos que produzcan más de ochenta pesos mensuales de alquiler y todas las casas de comercio y talleres industriales que paguen una patente de ochenta pesos arriba; cuarenta centésimos, los edificios cuyo alquiler sea de cuarenta pesos y las casas de comercio y talleres industriales que paguen patente de treinta pesos; veinticinco centésimos las casas de veinticinco pesos de alquiler y los establecimientos gravados con patente de veinte pesos; el pago de las cuotas corresponde al ocupante de la finca, propietario ó inquilino, exceptuándose las casas de inquilinato ó conventillos, gravados con cuarenta centésimos, á cargo del propietario del edificio; los establecimientos rurales compuestos de una ó más suertes de estancia, cuarenta centésimos mensuales pagaderos anualmente; los establecimientos rurales del valor de cuatro mil pesos, 30 centésimos mensuales en la misma forma; la recaudación se hará en la capital por los recaudadores de alumbrado y sereno y en los departamentos por los recaudadores de la contribución directa. Un segundo decreto ley de 9 de octubre del mismo año amplió el impuesto en esta forma: las casas cuyo alquiler mensual sea menor de veinticinco pesos y mayor de diez pesos en la capital y de seis pesos fuera de ella, pagarán la cuota de veinte centésimos al mes; en las ciudades, villas y pueblos de campaña cobrarán el impuesto los recaudadores de alumbrado y sereno; las cuotas sobre las propiedades rurales se recaudarán en Montevideo por la oficina de contribución directa.

La patente de perros, págase en esta forma, según la ley de 9 de junio de 1885: en las ciudades, villas y pueblos de toda la república, dos pesos por cada animal, incluyéndose el precio de la chapa y el boleto respectivo; los establecimientos de pastoreo, una sola patente de dos pesos; las chacras y quintas, una sola patente de un peso. La ley de 30 de octubre de 1891, adjudicó á los revisadores el importe de las multas. Justificando esta medida, dijo la comisión de hacienda de la cámara de diputados, que en el ejercicio 1885-1886, los revisadores tenían ese estímulo, que después fué suprimido, dando ello lugar á que el producto del impuesto en el departamento de Montevideo, declinara fuertemente en esta forma: ejercicio 1885-1886, pesos 8,490; ejercicio 1886-1887, pesos 2,520

ejercicio 1887-1888, pesos 1,505; ejercicio 1888-1889, pesos 1,122; ejercicio 1889-1890, pesos 245; ejercicio 1890-1891, pesos 639. En un proyecto propuesto por el inspector nacional de instrucción primaria, don Jacobo A. Varela, en 1885, se asociaba el impuesto á la matanza de perros no patentados, como medio de facilitar la recaudación de las cuotas.

Del impuesto de abasto, ya hemos hablado al ocuparnos de los derechos internos de consumo. Pertenecen á la instrucción pública, las cuotas generales de los departamentos de campaña, pero las de la capital, forman parte de los ingresos de la junta económico-administrativa y tienen otro destino. En cuanto á la piedra y la arena, la ley de 30 de julio de 1873, estableció el gravamen de diez centésimos por cada tonelada que se extrajera de los sitios de propiedad pública, con destino á la exportación; la ley de 19 de enero de 1885, estableció que el impuesto de diez centésimos sería pagado por todos los productos que se extrajeran dentro de los ciento cincuenta metros de la costa, y que la cuota sería de la mitad en el caso de hacerse la extracción en sitios de propiedad particular fuera del límite de los ciento cincuenta metros, á condición de efectuarse el embarque por puerto aduanero; la ley de 12 de mayo de 1887, suprimió el derecho de exportación sobre la piedra labrada y sobre la piedra y arena embarcadas como lastre en los puertos de la república; la ley de 28 de junio de 1900, suprimió el derecho de exportación sobre la piedra en bruto, que era de ocho centésimos por tonelada; redujo á ocho centésimos el derecho de extracción por tonelada de piedra en bruto creado por la ley de 30 de julio de 1873; suprimió el impuesto de diez centésimos por tonelada de piedra labrada; mantuvo en toda su integridad los impuestos de diez centésimos en favor de la instrucción pública y de ocho centésimos por derecho de exportación sobre cada tonelada de arena; quedando vigentes las disposiciones de la ley de enero de 1885 sobre arena y piedra en bruto extraídas de propiedad particular y embarcadas por puertos extranjeros.

Damos á continuación los guarismos recapitulativos de un cuadro oficial de ingresos escolares durante el último decenio: desde el ejercicio 1892-93 hasta el ejercicio 1901-02, la tesorería de la instrucción pública ha recibido 7:536,256 pesos por los siguientes

conceptos: superior gobierno, de rentas generales, 3:113,029; impuesto de herencias, 1:658,130; impuesto de abasto, 1:312,416; patentes de perros, 384,388; impuesto urbano de instrucción pública, 815,153; impuesto rural de instrucción pública, 26,735; impuesto de piedra y arena, 208,188; proventos de multas 18,214. El impuesto de herencias y donaciones, que dió 15,253 pesos en 1893-94 y 120,137 en 1894-95, ha producido 272,977 en 1899-900; 277,197 en 1900-01; 252,096 en 1901-02. Los ingresos del ejercicio 1901-1902, último del cuadro, montan á 772,894, así descompuestos: de rentas generales, 234,700; de herencias 252,096; de abasto 116,786; de perros 47,921; del impuesto urbano 81,976; del impuesto rural, 2,232; de piedra y arena, 33,865; de multas 3,315 pesos.

La memoria de instrucción primaria, correspondiente al año 1901, registra estos datos acerca del estado y funcionamiento de la caja escolar de jubilaciones y pensiones: el capital de la caja, al finalizar el expresado año, estaba constituído por 417,332 pesos nominales en títulos de las deudas públicas consolidada del Uruguay, interna unificada, deuda certificados de tesorería y 1.ª serie del empréstito extraordinario de 1897, que habían costado en dinero efectivo 238,883 pesos. El presupuesto mensual de la caja, ascendió en diciembre de 1901, á 2,235 pesos, entre 41 jubilados, 7 pensionistas y empleados de la administración. Para atender al pago del presupuesto, cuenta actualmente la caja con 6,161 pesos mensuales, distribuídos en esta forma: por intereses de la deuda pública, 1,701; por descuento del 3 % sobre los sueldos del personal enseñante, 1,300; por el 5 % del impuesto de herencias, 1,000; por diferencias de sueldos, 60; por cuota á cargo del estado, equivalente al 3 % de los sueldos, 1,300; por reintegros de 3 % sobre sueldos devengados, 800 Queda en consecuencia un sobrante mensual de 3,926 pesos para aumentar el capital existente y atender el servicio de nuevas jubilaciones. Calcula la memoria que en julio de 1906, ó sea á los diez años justos de la creación de la caja escolar, existirá un capital de 648,752 pesos.

En 1901, funcionaron 605 escuelas públicas en todo el país, con una inscripción de 55,376 alumnos de ambos sexos y una asistencia media de 39,252, siendo el costo anual de pesos 13.13 por

cada alumno inscripto y de pesos 18.52 por alumno de asistencia media. Funcionaron además 336 escuelas privadas, con una inscripción de 22,096 alumnos. Las escuelas públicas, ocupan 190 fincas de propiedad escolar, 14 fincas de propiedad fiscal, 42 cedidas temporalmente y 371 arrendadas que absorben anualmente por alquiler 133,835 pesos. Esta última cifra da base amplia para una combinación encaminada á dotar á las escuelas de edificios propios, realizando una persistente aspiración de las autoridades escolares, que en diversas épocas ha llegado á traducirse en proyectos de ley que duermen en las carpetas del cuerpo legislativo. En mayo de 1890, propuso el gobierno á la asamblea con ese objeto la adjudicación del 15 % del producto de la contribución inmobiliaria. En concepto del inspector nacional de instrucción primaria de esa época, don Jacobo A. Varela, no debía pensarse en atender los gastos con el monto de los alquileres, desde que mientras se edificaban los locales nuevos, había que pagar arrendamientos por los viejos, y era más práctico la creación de un tesoro especial con ayuda de un aumento del medio por mil de contribución inmobiliaria y otro medio por mil del mismo impuesto cedido por el estado, hasta formar el capital de 256,000 pesos anuales. Las dos bases, pueden sin embargo auxiliarse, mediante el ingreso gradual al fondo de construcción de los alquileres correspondientes á los edificios sustituídos.

OBRAS DEL PUERTO

La ley de 7 de noviembre de 1899, adjudicó á la construcción de las obras del puerto de Montevideo, dos patentes adicionales, una del 3 % sobre la importación y otra del 1 % sobre la exportación. Dichos impuestos han producido hasta 31 de diciembre de 1902 la suma de 2:775,698 pesos, según la última memoria de la comisión financiera, correspondiendo á importación 1:901,909, á exportación 866,095 y el saldo á otros rubros accidentales.

CAPITULO XXI

El producto de los impuestos

Según los cuadros de la contaduría general de la nación, que registra el anuario de estadística, la recaudación de las rentas públicas arroja el siguiente resultado en los últimos quince ejercicios económicos:

Quinquenio 1886-1887 á 1890-1891. Aduana de Montevideo 7:212,200 pesos en 1886-87; 8:182,283 en 1887-88; 9:180,732 en 1888-89; 10:630,029 en 1889-90; 8:302,806 en 1890-91. Receptorías, respectivamente en los cinco años, 557,280; 402,732; 377,103; 448,678; 722,918. Contribución directa en la capital: 685,780; 645,191; 731,489; 774,381; 859,510. Contribución directa en los departamentos: 1:129,062; 908,448; 898,948; 951,171; 873,875. Patentes de giro: 783,403; 888,688; 1:180,755; 1:219,943; 1:001,467. Papel sellado: 330,022; 379,924; 453,050; 485,849; 414,996. Timbres: 203,485; 253,643; 283,008; 301,058; 220,962. Rentas de instrucción pública: 175,223; 191,310; 199,615; 214,450; 210,020. Rentas de correos: 151,825; 183,068; 194,774; 216,536; 217,936. Comandancia de marina: 90,354; 111,365; 146,244; 153,121; 105,742. Junta económico-administrativa de la capital, 489,171; 560,407; 882,089; 893,261; 815,736. Jefatura política de la capital: 12,165, 13,721; 23,787; 25,427; 28,462. Juntas departamentales: 212,013; 239,268; 310,691; 313,205; 313,533. Jefaturas departamentales: 33,556; 32,315; 40,835; 34,254; 38,005. Marcas y señales: 3,494; 2,745; 3,343; 4,986; 2,942. Tesorería general del estado, por herencias, firmas, anfibios y certificados rurales: 124,653; 129,029; 230,698; 184,847; 271,170. Descuento del 1 % sobre los

pagos: 63,937; 88,353; 97,529; 108,951; 85,276. Montan estos ingresos á 12:260,631 pesos en el ejercicio 1886-1887; á 13:212,499 pesos en 1887-88; á 15:234,697 pesos en 1888-89; á 16:960,154 en 1889-90; á 14:485,363 pesos en 1890-91. El cuadro oficial de donde tomamos estos datos, agrega bajo el rubro de varios ingresos el montepío civil y militar por 60,000 á 75,000 pesos en cada ejercicio y las pensiones de jubilados en comisión por 369,000 pesos en el ejercicio 1886-87 y 380,000 en cada uno de los otros, elevándose entonces los ingresos totales á 12:704,831 pesos en 1886-87; 13:668,096 en 1887-88; 15:690,293 en 1888-89; 17:415,154 en 1889-90; y 14:925,363 en 1890-91.

Quinquenio 1891-1892 á 1895-1896. Aduana de Montevideo, 7:890,353 pesos en 1891-1892; 7:823,595 en 1892-1893; 8:976,686 en 1893-1894; 9:349,037 en 1894-1895; 9:635,393 en 1895-1896. Receptorías, 683,180; 665,629; 855,469; 779,524; 934,050. Contribución inmobiliaria de la capital, 884,751; 838,552; 883,394; 903,934; 867,100. Contribución inmobiliaria de los departamentos, 888,083; 892,157; 937,428; 925,451; 977,756. Patentes de giro, 939,138; 854,743; 857;470; 886,005; 928,374. Papel sellado, 347,619; 343,418; 360,802; 370,746; 377,454. Timbres, 221,593; 210,192; 201,162; 231,718; 232,688. Fabricación nacional, 261,868; 416,763; 410,242; 479,722; 521,818. Patente adicional extraordinaria, 256,009 en 1895-1896. Impuesto interno á los cigarros y tabacos 61,804 en 1895-1896. Instrucción primaria, 202,700; 261,672; 258,847; 287,663; 267,072. Correos y telégrafos, 201,069; 217,901; 217,091; 233,081; 281,551. Comandancia de marina, 46,561; 21,960; 15,551; 15,793; 14,124. Junta económico-administrativa de la capital, 781,218; 866,275; 806,058; 824,681; 847,339. Jefatura política de la capital, 14,926; 20,112; 18,636; 25,134; 24,535. Juntas económico-administrativas departamentales, 240,324; 226,841; 200,426; 268,393; 294,536. Jefaturas políticas departamentales, 32,191; 48,851; 38,065; 48,303; 71,224. Marcas y señales, 2,802; 2,799; 2,715; 3,027; 3,723. Tesorería general, por herencias, firmas, anfibios y certificados rurales, 260,988; 204,667; 194,829; 229,713; 219,972. Descuento del 1 % sobre los pagos, 86,466; 78,854; 91,733; 83,690; 82,961. Ascienden estos ingresos á 13:985,820 en el ejercicio 1891-92; á 13:994,988

en 1892-93; á 15:326,614 en 1893-94; á 15:945,623 en 1894-95; á 16:899,492 en 1895-96. Por montepío civil y militar, hubo un ingreso de 75,000 pesos en el ejercicio 1892-93 y de 50,000 en cada uno de los otros cuatro ejercicios. Por pensiones de jubilados en comisión, el ingreso fué de 380,000 en el ejercicio 1892-93 y nada en los demás ejercicios, en virtud de que al pagar la repartición en que prestan servicio se cargan los sueldos á la lista de jubilados. Hechas las acumulaciones, resultan estas cifras totales: 14:035,820 pesos en 1891-92; 14:449,988 en 1892-93; 15:376,614 en 1893-94; 15:995,623 en 1894-95; 16:949,492 en 1895-96.

Quinquenio 1896-1897 á 1900-1901. Aduana de Montevideo, 8:119,750 pesos en el ejercicio 1896-97; 8:676,665 en 1897-98; 8:849,906 en 1898-99; 9:163,431 en 1899-1900; 8:348,226 en 1900-1901. Receptorías, 822,097; 817,915; 839,264; 847,298; 810,110. Contribución inmobiliaria en la capital, 860,430; 833,792; 864,595; 847,835; 840,632. Contribución inmobiliaria en los departamentos, 847,772; 1:028,106; 981,774; 1:168,421; 1:132,377. Patentes de giro, 839,270; 883,120; 940,012; 940,586; 980,596. Papel sellado, 330,533; 338,545; 365,069; 365,047; 359,686. Timbres, 206.849; 202,209; 199,422; 208,931; 212,051. Fabricación nacional, 480,183; 483,232; 530,835; 672,008; 685,494. Patente adicional extraordinaria, 506,519; 249,329; 467,350; 314,434; 1,693. Patente adicional extraordinaria del 1 % sobre la exportación, 242,728 en 1899-1900 y 289,104 en 1900-1901. Patente adicional extraordinaria del 3 % sobre la importación, 334,521 en 1899-1900 y 663,617 en 1900-1901. Impuesto interno á los tabacos y cigarros, 437,936; 413,752; 418,729; 431,146; 420,810. Patentes á las compañías de seguros, 13,102 en 1898-99; 18,790 en 1899-1900; 19,183 en 1900-1901. Instrucción primaria, 398,832; 459,548; 493,814; 555,565; 551,179. Correos y telégrafos, 257,056; 302,049; 340,039; 325,531; 369,274. Consejo de Higiene, 10,635; 10,921; 11,985; 15,698, en los últimos cuatro ejercicios económicos. Comandancia de marina, 364; 333; 358; 206; 1,572. Faros del estado 52.452; 50,400; 53,700; 58,001; 58.748. Junta económico-administrativa de la capital, 834,144; 826,269; 862,045; 957,137; 935,003. Jefatura política de la capital, 17,864; 18,971; 22.160; 32,913; 35,332. Juntas departamentales, 260,351; 272,799;

303,531; 322,887; 379,680. Jefaturas políticas departamentales, 53,407; 58,338; 62,717; 69,923; 57,664. Marcas y señales, 3,228 en el ejercicio 1896-97, adjudicándose en los demás al departamento de ganadería y agricultura. Departamento de ganadería y agricultura, por marcas y señales, 4,093; 11,317; 10,325; 6,808. Tesorería general del estado: por anfibios, 32,000 pesos en cada uno de los ejercicios económicos; por impuesto de herencias, 25,750; 48,178; 34,096; 22,690; 44,565; por firmas, 25,542; 29,465; 27,510; 11,971; 22,968; por marcas de fábrica, 5,250; 5,500; 7,650; 4,225; 5,225; por certificados rurales, 2,525; 1,857; 2,260; 2,376; 2,589; por patentes de productos industriales, 1,000; 1,558; 1,233; 875; 875; por venta y arrendamiento de propiedades fiscales, 11,000; 3,600; 4,767; 667; nada; por dividendo de las acciones del ferrocarril del norte, 5,168; 6,911; 6,029; 7,321; 5,599; por costas prescriptas, 310; 1,066, 574; 981; nada; por comisiones de la oficina de crédito público, 9,230; 4,760; 5,509; 9,305; 11,932; por impuesto del 5 %, 21,535; 41,073; 38,831 en los tres últimos ejercicios; por devoluciones, 3,944; 24,937; 12,394; 11,768; 1,340; por eventuales, 1,198; 47,789; 26,714; 48,057; 15,991; por utilidades del banco de la república, 150,000; 285,944; 203,764 en los tres ejercicios finales. Descuento del 1 % sobre los pagos, 96,767; 82,485; 89,261; 86.225; 87,057. Alquileres del banco de la república, 3,600 y 3,300 en los dos últimos ejercicios. Registro general de poderes, 2,566 y 9.589 en los dos últimos ejercicios. Montan estos ingresos á 15:548,734 pesos en 1896-1897; á 16:220,217 en 1897-98; á 17:052,209 en 1898-99; á 18:471,312 en 1899-1900; á 17:658,502 en 1900-1901. En el rubro «varios ingresos», figuran además, el montepío civil y militar con 54,080; 51,079; 47,061; 44,739; 44,540; y los impuestos internos de consumo, creados por la ley de 14 de julio de 1900, que dieron en el ejercicio 1900-1901, la cantidad de 199,556. Hechas todas las sumas, resultan estas cifras finales: 15:602,815 pesos en 1896-97; 16:271,297 en 1897-98; 17:099,271 en 1898-1899; 18:516.052 en 1899-1900; 17:902,599 en 1900-1901.

El producto de las recaudaciones arroja por quinquenios los siguientes guarismos: (excluídos los rubros de montepíos y jubilados) 72:153,344 pesos en el quinquenio 1886-87 á 1890-91;

76:152,537 pesos en el quinquenio 1891-92 á 1895-96; 84:950,974 pesos en el quinquenio 1896-97 á 1900-901; (é incluídos todos los ingresos), 74:403,737 pesos en el quinquenio 1886-87 á 1890-91; 76:807,537 en el quinquenio 1891-92 á 1895-96; 85:392,034 pesos en el quinquenio 1896-97 á 1900-901. Del primero al segundo quinquenio, el crecimiento es de cuatro millones de pesos en la columna de las rentas y de cerca de dos y medio millones en la columna del total de los ingresos; del segundo al tercero, el crecimiento es de nueve millones de pesos en la columna exclusiva de las rentas y de ocho y medio millones en la columna del total de los ingresos. Comparados el primero y el tercer quinquenios, el aumento es de cerca de trece millones de pesos en el capítulo de las rentas y de cerca de once millones en el capítulo del total de los ingresos. Es un progreso considerable, como se ve, tratándose de un país que todavía no ha podido reaccionar contra el profundo aplastamiento económico causado por la crisis comercial de 1890.

[illegible] extractado de los anuarios de estadística correspondientes á los años 1890, 1891, 1896 y 1901, registran diversas notas y observaciones que es útil reproducir para la debida apreciación de los guarismos que anteceden. Con relación al primer quinquenio, advierte la contaduría que á partir del ejercicio 1886-87 se eliminó del rubro de la junta económico-administrativa de la capital el producto de la lotería de la caridad, y del rubro «varios ingresos» el descuento á las clases pasivas, lo primero al constituirse la comisión nacional de caridad, y lo segundo porque los descuentos ya venían practicándose en las respectivas asignaciones de la ley de presupuesto. La eliminación de la lotería hizo descender las rentas de la municipalidad de 867,829 pesos en el ejercicio 1885-86 á 489,171 en el ejercicio 1886-87. La eliminación del descuento á las clases pasivas representa una baja de 330,000 pesos, que es la cantidad que figura en el ejercicio 1885-86. Con relación al segundo quinquenio, previene lo siguiente la contaduría: que los productos de la patente adicional extraordinaria y del impuesto interno de tabacos y cigarros se percibieron respectivamente desde el 13 de enero y 10 de marzo de 1898; que no se ha incluído el

impuesto de herencias y donaciones en razón del destino especial que le asignó la ley de 30 de agosto de 1893; que tampoco figuran las pensiones de jubilados en comisión, porque al pagarse la repartición á que prestan servicios, se cargan esos sueldos á la lista de jubilados. Agregaremos que en el anuario del año 1897, se expresa que el impuesto de herencias y donaciones produjo 126,734 pesos en el ejercicio 1894-95 y 175,830 pesos en el ejercicio 1895-96. Con relación al tercer quinquenio, dice finalmente la contaduría, que en la contribución inmobiliaria de la capital va incluído el 1 °/₀ adscrito á la junta económico-administrativa de Montevideo, que produjo en el año 1900-901 la cantidad de 129,047 pesos; que en la contribución inmobiliaria de campaña va incluída la suma afecta á obras de vialidad que en el mismo ejercicio produjo 131,677 pesos; que ambas sumas, para evitar repeticiones, no van incorporadas á los ingresos de las respectivas municipalidades; que en el rubro patentes de giro van comprendidos 14,645 pesos por concepto de timbres-patentes en la administración de justicia; que la patente adicional de 2 1/2 °/₀ solamente figuró en rentas generales hasta 31 de diciembre de 1899; que el producto de las patentes extraordinarias del 1 y del 3 °/₀ corresponde á las obras del puerto de Montevideo; que el impuesto interno de consumo creado por ley de 14 de julio de 1900, no existía en el ejercicio 1899-1900.

Como resulta de los cuadros que hemos extractado, predomina en nuestro sistema tributario un centralismo absorbente que pone en manos del poder ejecutivo la casi totalidad de las rentas. Con excepción de la junta económico-administrativa de la capital, que administra alrededor de un millón de pesos al año, en buena parte absorbido por el servicio del empréstito municipal de 1888, del tesoro constituído para la construcción de las obras del puerto de Montevideo que se aproxima también á un millón de pesos y que es adminisrrado por una comisión especial, del tesoro particular de instrucción primaria que excede de medio millón y que se administra por las autoridades escolares, del tesoro de caridad que excede de setecientos mil pesos y de los fondos aplicados á obras de vialidad, todas las demás grandes rentas pasan por la caja central y de allí se distribuyen entre los diversos canales de la ley de presu-

puesto. Es un grave error que estimula el derroche y sofoca el desenvolvimiento de los servicios públicos, especialmente en los departamentos de campaña. La constitución de tesoros aplicables á servicios determinados, que ha tomado impulso en los últimos años, señala un progreso importantísimo que conviene acentuar y proseguir. Es necesario también que los departamentos administren sus rentas, como ya lo han ensayado con perfecto éxito, dictándose de una vez por todas la ley orgánica de juntas económico-administrativas que aguarda el país desde hace largos años y que ha sido estudiada ya en una convención, organizada por iniciativa nuestra, á la que enviaron delegados todos los pueblos de campaña.

Estudio sobre lo contencioso administrativo

POR EL DOCTOR LUIS VARELA

(Continuación)

SEGUNDA PARTE

Ensayo de un Código sobre la materia

LIBRO SEGUNDO

De los conflictos

TÍTULO PRIMERO

Conflictos jurisdiccionales

CAPITULO PRIMERO

Conflictos positivos

ARTÍCULO 260

Cuando el Poder Ejecutivo ó una Administración Pública entendiese que sus facultades propias han sido invadidas por algún Juez ó Tribunal del país, las defenderá por medio del correspondiente conflicto, con arreglo á las disposiciones del presente capítulo.

1.—En el Libro Primero hemos establecido diversas limitaciones á la intervención judicial en materia administrativa, unas tendentes á impedir dicha intervención y otras á restringir el alcance de sus decisiones.

Puede ocurrir, no obstante, que tales limitaciones no sean debidamente observadas, de manera que en la práctica resulten las atribuciones propias de la Administración invadidas por la autoridad judicial. Esta intromisión ilegal podrá ser más ó menos fácil según los términos en que estén deslindadas las atribuciones de una y otra autoridad; pero es siempre posible, como los hechos lo han demostrado, aún existiendo en la ley la mayor claridad y precisión al respecto. De ahí que las legislaciones se hayan preocupado de reglamentar esos conflictos de atribuciones como complemento del principio constitucional de la división de los Poderes y sus aplicaciones á lo contencioso administrativo.

2 —Es cierto que esta institución de los conflictos considerada como muy propia del sistema francés, tan dominado por tradicional temor al menoscabo de las facultades ejecutivas y el consiguiente constante empeño en defenderlas contra toda intromisión judicial, ha sido mirada por algunos como incongruente y atentatoria en las legislaciones que como la belga y la italiana han optado por el sistema de la jurisdicción única, que nosotros también hemos seguido; pero no es menos verdad que esa crítica sólo tiene fundamento según los términos en que la referida institución sea establecida.

Claro está que como lo demostramos al tratar esta materia en el capítulo sexto del tomo anterior, hay evidente contradicción y manifiesto atentado en establecer la intervención judicial para los reclamos por violación de derechos y disponer al mismo tiempo que la Administración podrá impedir aquella intervención con sólo alegar que se trata de perjuicios de intereses ó de actos de poder discrecional, dando así por resuelto previamente y en una forma especialísima lo que debería ser propiamente el objeto del recurso y resuelto con todas las garantías de éste. Pero tal crítica pierde todo su valor si, como lo hacen los artículos subsiguientes, se limita la promoción de los conflictos á los casos en que la intervención judicial está expresamente prohibida por la ley, en términos que permitan rechazarla en mérito

de disposiciones concretas y no con la invocación del criterio general fundado en la distinción entre derechos é intereses, criterio cuya apreciación en cada caso no podría hacerse por la Administración reclamante ni por el Tribunal del conflicto sino con manifiesto prejuzgamiento sobre el fondo del asunto.

3 —*Cuando el Poder Ejecutivo ó una Administración, etc.*— Gianquinto, después de establecer que la primera condición objetiva de la promoción de los conflictos es que la materia sea de competencia administrativa, agrega que, por defecto de esta primera condición no puede elevarse el conflicto de atribuciones en los casos en que se trate de reivindicar las altas prerrogativas del Poder Ejecutivo y no ya la competencia de la autoridad administrativa propiamente dicha, debiendo en tal caso reprimirse la invasión ó el exceso de poder con los medios judiciales ordinarios de apelación ó el recurso en casación y no por la vía del conflicto.

Nosotros no hemos encontrado motivo alguno para una excepción semejante. Si el Poder Ejecutivo ha de tener el procedimiento de los conflictos como medio de garantir el ejercicio de sus facultades propias, lo mismo ha de serle dado utilizarlo como Poder político que como Poder administrador, siempre que sus atribuciones de una y otra clase expresamente conferidas como lo dispone el artículo 263 le sean desconocidas ó usurpadas.

A fin de evitar, pues, toda duda al respecto, el artículo que anotamos menciona expresamente el Poder Ejecutivo y las Administraciones Públicas.

ARTÍCULO 261

La promoción del conflicto es el único medio de desconocer la intervención judicial en los casos á que se refiere el artículo anterior, no procediendo en ellos la excepción de incompetencia establecida en el artículo 97.

1.—En este artículo nos apartamos de las legislaciones por

las cuales se establece que en el caso de que sean invadi das las facultades propias de la Administración, tiene ésta dos medios de defensa: el ordinario consistente en la *excepción de incompetencia* y el extraordinario de la *promoción del conflicto.*

Consideramos que si con el primero de esos medios se quiere evitar la demora que el procedimiento del conflicto pueda ocasionar, es aquél completamente inútil por cuanto ese resultado puede obtenerse con el pedido de inhibitoria, que es, como más adelante veremos, el paso previo del conflicto.

En segundo lugar, la excepción de declinatoria si bien puede constituir un procedimiento muy apropiado cuando se discute la competencia de una ú otra jurisdicción dentro del *orden judicial*, y bajo la condición del sometimiento á la decisión del Juez ante el cual se haya deducido el recurso, no puede lógicamente ser aplicable al caso que supone nuestro artículo 260, en el cual la Administración desconoce toda intervención judicial alegando la exclusividad de la suya, no *como parte* sometida al fallo de la declinatoria, sino *como autoridad* obligada á la defensa del libre ejercicio de las facultades que le son acordadas por la ley.

2.—Tienen precisa aplicación al caso las siguientes pala bras con que el profesor Gianquinto defendía la institución de que tratamos contra los que la criticaban como una fantasmagoría francesa completamente inútil dado el recurso de la declinatoria, é incompatible con el sistema abolitivo de lo contencioso administrativo adoptado por la ley de 20 de Marzo de 1865:

"Nosotros ignoramos cuándo la razón científica haya ense ñado que abolido por lo general entre nosotros lo contencioso administrativo, la Administración pública haya dejado de ser autoridad, Poder público, separado é independiente de la autoridad judicial en la esfera de su acción legal. Ella está si, sujeta á la jurisdicción de los Tribunales en la materia de los derechos de los ciudadanos; pero en la materia puramente administrativa de meros intereses, no está sujeta

á los Tribunales, no es litigante, es autoridad independiente, autónoma, soberana. Por consiguiente, si un Tribunal interviniese en una de aquellas materias ó de aquellos intereses; por ejemplo, si quisiese resolver sobre la utilidad pública que pueda ó no dar lugar á una expropiación, nosotros no sabemos en qué página haya enseñado la ciencia que la autoridad administrativa sea parte sujeta á la jurisdicción de los Tribunales y no pueda constituirse en Poder contendiente frente al Tribunal mismo para reivindicar su competencia.

"La ciencia no ha enseñado ni podido enseñar que la garantía de la separación de los Poderes deba quedar librada á los mismos Tribunales que se han inmiscuído en el asunto y cometido la invasión de atribuciones. Ciertamente, no basta que el actor haya demandado á la Administración ante los Tribunales, llamando derecho á lo que sólo puede ser un interés, para que la Administración misma cese de ser una pública autoridad separada é independiente en la esfera de la materia administrativa pura. No basta tampoco que el Tribunal crea erróneamente que hay *acción* cuando no puede haberla, para que la autoridad administrativa pierda la facultad de reivindicar su competencia en nombre del principio constitucional. Lo que importa es que la Administración misma ó la autoridad ó colegio de orden administrativo de que se trate, no se sentencie á sí misma; razones de igualdad y de justicia exigen imperiosamente que la resolución del conflicto sea demandada á un Poder neutro é independiente."

ARTÍCULO 262

Lo dispuesto en el artículo anterior no rige para los reclamos que sean de la jurisdicción de los Jueces de Paz, en cuyo caso podrá usarse la excepción de incompetencia, sin perjuicio de que el conflicto pueda ser promovido en la segunda instancia.

1.—Explicando una disposición análoga de la legislación

francesa dice Chauveau: "El motivo principal que ha hecho decidirlo así, es que las formalidades prescritas por la ordenanza de 1.° de Junio de 1828 no pueden ser llevadas ante esos Tribunales ante los cuales no existe el Ministerio público. En apoyo de este motivo, se puede agregar que el conflicto es un medio extraordinario que no debe ser empleado sino en los casos en que hay necesidad de proteger el orden de las jurisdicciones contra intromisiones peligrosas. Ahora bien: la amovilidad de los jueces de paz, la poca importancia de las cuestiones de que ellos conocen, en fin, la apelación abierta cuando los intereses son algo importantes, todas estas consideraciones excluyen la posibilidad de las usurpaciones peligrosas."

2.—A esas razones que tienen casi completa aplicación entre nosotros, puede agregarse la conveniencia de evitar que autoridades de orden inferior, poco ó nada peritas en el Derecho, como son en general las administraciones demandables ante los Jueces de Paz, puedan dificultar las garantías y la acción de la justicia por medio de competencias mal fundadas y peor aplicadas.

ARTÍCULO 263

Sólo se podrá promover el conflicto cuando se hubiese solicitado la intervención judicial en materia que por ley expresa y concreta corresponda exclusivamente á la Administración, ó se hubiesen solicitado de la autoridad judicial la adopción de medidas administrativas, ó éstas hubiesen sido ordenadas por las sentencias dictadas, en oposición á lo dispuesto en el capítulo relativo al cumplimiento de las sentencias.

1.—En este artículo nos apartamos también de las legislaciones que siguiendo el modelo francés permiten provocar el conflicto invocando tan sólo la distinción entre derechos é **intereses, adoptada como criterio general para determinar la**

procedencia ó no del recurso judicial, ó contencioso administrativo según el tecnicismo del modelo prenombrado.

Hemos creído necesario apartarnos de ese temperamento que con toda razón ha dado mérito á las más justas críticas contra la institución de los conflictos, acusada de producir un prejuzgamiento que resuelve la cuestión de fondo por medio de una resolución previa é inapelable, desprovista de todas las garantías propias del juicio principal.

2. - Es fuera de duda que si la Administración desconociese la competencia de los Tribunales y sostuviese la suya propia, alegando que la cuestión es puramente de intereses ó de orden administrativo discrecional, negaría por lo mismo la existencia del derecho reclamado, y al hacerlo provocaría precisamente la cuestión de derecho cuya existencia negaría á la vez, poniéndose así en contradicción consigo misma, y dando por resuelto en una forma previa é inapelable el fondo mismo del asunto, el objeto propio del juicio principal que quedaría así sustraído á sus verdaderos Jueces por un prejuzgamiento en que incurriría igualmente la autoridad del conflicto sin confirmarse las pretensiones de la Administración.

3 - La ley italiana trata de salvar la dificultad estableciendo en el artículo 4.° que "la decisión de la competencia se determina por el objeto de la demanda, y que aún cuando prosiga el juicio no perjudica la cuestión de la pertinencia del derecho y la proponibilidad de la acción." Pero el artículo está muy lejos de llenar el propósito que persigue; pues si bien se establece que la decisión del conflicto no perjudica el fondo del asunto, tal salvedad sólo puede tener aplicación cuando aquel fallo sea favorable á la competencia de los Tribunales; en el caso contrario no tiene aplicación alguna, desde que resuelto el conflicto contra la competencia judicial, queda por lo mismo desechada la acción del reclamante.

Y no se objete que eso nada tiene de particular, desde que para declarar la incompetencia judicial se habrá tenido en cuenta *el objeto de la demanda,* como el propio artículo 4.°

lo establece, de manera que no se habrá perjudicado el ejercicio de la acción entablada sino que tan sólo se habrá resuelto que según su objeto, es de otra competencia, es de competencia puramente administrativa. La objeción podría tener algo de verdad si las cosas pasasen tan sencillamente como acaba de exponerse; pero no es así, pues, fué entendido siempre, según lo enseñan todos los comentadores de la citada ley, que para determinar el objeto de la demanda no es posible atender tan sólo al petitorio de la misma, sino que es necesario también examinar la *causa pretendi* y el fundamento de la acción, pues de lo contrario se haría depender el recurso y la competencia de la más ó menos habilidad curialesca con que se hubiese hecho aparecer como una violación de derechos, lo que en todo caso no podría importar sino un simple perjuicio de intereses. Por eso precisamente fué que no pasó en el Senado la fórmula de la Cámara de Diputados que decía sencillamente: "la decisión del conflicto es determinada por el objeto de la demanda, no por la pertenencia del derecho á la proponibilidad de la acción." Por la razón antes dicha, se entendía que para determinar el objeto de la demanda, lejos de prescindir de aquellos antecedentes, era necesario tenerlos muy en cuenta, y por eso se agregó que aún cuando prosiguiera el juicio, la decisión del conflicto no perjudicaba la pertinencia del derecho ni la proponibilidad de la acción. El prejuzgamiento de que antes hemos hablado, no quedaba así evitado, pues desde que se examinaba el fundamento de la acción y según se considerase ó no verdadero, se declaraba ó no la competencia judicial, siempre que la solución fuese negativa resultaba el recurso implícitamente resuelto por el incidente de competencia, incurriéndose así en la misma práctica errónea que se había querido evitar, condensada en la célebre frase "tú no tienes razón, luego te niego el juez". La salvedad de la ley sólo resultaba así favorable á la Administración, pues sólo cuando el conflicto se fallaba favorablemente á la autoridad judicial, sólo entonces dicho fallo no perjudica la cuestión sobre la pertinencia del derecho ó la proponibili-

dad de la acción, la cual, libre de todo prejuzgamiento, puede ser fallada favorablemente á la Administración demandada.

4.—Nosotros ya establecimos en el Libro Primero que la intervención judicial procede siempre que se alegue la violación de un derecho, de manera que determinamos aquella competencia sencillamente por el objeto de la demanda, con lo cual no hacemos sino seguir el viejo principio de Ulpiano, según el cual la competencia se determina *cuantum petatur* y no *cuántum debeatur*, único principio que permite resolver las cuestiones de competencia sin prejuzgamientos que contraríen y hagan imposible la prosecución del juicio promovido.

Si con nuestro criterio cualquiera puede demandar á la Administración con sólo invocar la violación de un derecho, nada tiene de particular que así suceda; más aun, es lógico que suceda así, desde que precisamente para eso se establece el recurso judicial; los Jueces resolverán si el reclamante tiene razón, si ha existido ó no la violación reclamada Y si también es verdad que los Jueces pueden equivocarse, considerando como de derecho una cuestión que no puede ser sino de intereses, eso demostrará la necesidad de una segunda instancia ó de una aclaración en la ley, pero no justifica la aplicación de los conflictos en términos que supongan un prejuzgamiento sobre el fondo del asunto, y resulte así que instituídos aquéllos para prevenir el mal que se menciona, pueden dar lugar al mal inverso, con esta desigualdad irritante, que cuando el conflicto se resuelve favorablemente á la competencia judicial, no influye en manera alguna sobre el fondo del asunto, dejando intactos los derechos de la Administración, mientras que cuando se resuelve en favor de la competencia administrativa, resuelve implícitamente el fondo del asunto, imposibilitando el ejercicio del derecho reclamado.

5.—Por eso nosotros hemos debido limitar la institución de los conflictos, aún á riesgo de disminuir su importancia á los casos en que realmente exista invasión de atribuciones que puedan ser apreciadas sin prejuzgamientos sobre la existencia ó no de los derechos alegados. Nuestra fórmula

resulta así algo semejante á la propuesta por Mortara, aunque más sencilla que ésta, la cual por vía de ilustración transcribimos en seguida: "Cuando la providencia solicitada de la jurisdicción requerida, ni por su contenido material ni por el interés en que se funda la demanda, ni por los efectos jurídicos inmediatos que de ella puedan resultar, exceda el límite de la función y de las facultades que á dicha jurisdicción están asignadas, la demanda estará correctamente interpuesta ante ella; nada importa ni hay para qué investigar si otra providencia de distinta forma y de diversos efectos puede ser solicitada por el mismo sujeto ante otra jurisdicción."

ARTÍCULO 264

A los efectos del artículo anterior es indiferente que la Administración sea ó no parte en el juicio ó que la extralimitación de funciones se produzca en lo principal ó incidentalmente, con tal que en cualquiera de esos casos se pretenda hacer obligatoria para la primera las sentencias dictadas ó modificar por medio de dichas sentencias los decretos de la Administración.

I.—Hemos citado el caso de una sociedad concesionaria de un tranvía cuya concesión había sido caducada administrativamente, y cuya sociedad, después de haber verificado ciertos arreglos con sus acreedores, se presentó ante el Juez de su concurso pidiendo la aprobación de ellos y á la vez autorización para que el tranvía volviese á funcionar, siendo este último petitorio resuelto de conformidad por el referido Juez, volviendo el tren á circular nuevamente sin otra autorización.

El caso no tuvo mayores ulterioridades porque nuevas dificultades impidieron muy luego la marcha de la sociedad y la consiguiente paralización de sus negocios y por consecuencia del funcionamiento del tranvía.

Era, sin embargo, un caso típico de invasión judicial de

funciones administrativas, invasión que habría podido motivar la consiguiente reivindicación de facultades por la autoridad usurpada, sin que el hecho de no haber figurado en el juicio, ni el carácter incidental de la cuestión, pudiesen en manera alguna ser un obstáculo para ello, desde que no disminuían en lo más mínimo el carácter ni la importancia de la extralimitación cometida.

2. Sin llegar á una extralimitación tan palmaria, fácilmente puede ocurrir que en un juicio de jurisdicción común se promuevan ó se comprenda una cuestión de orden administrativo que puede ser de carácter incidental ó previo; y eso puede ocurrir ya en materia penal, como en los casos favorecidos con la excepción del artículo 195 del Código respectivo, ya en materia civil, como sucede, por ejemplo, cuando en un juicio de ese orden se discute sobre el alcance de los derechos atribuídos por un acto administrativo á uno de los contendores, derechos que hayan podido perjudicar á una de las partes ó que hayan sido dañados por ésta.

En esos y otros casos semejantes habrá una cuestión previa que deba ser resuelta por la Administración de que haya emanado el acto de que se trate, ó regirá el principio de que el Juez de la acción lo es también de la excepción y en virtud de él el Juez de lo principal decidirá la cuestión incidental administrativa; pero sea cual fuese el temperamento que á ese respecto se siga — cuestión en la que no tenemos por qué entrar ahora — es lo cierto que aún cuando la ley común haga obligatorio el primero, no habrá mérito para promover un conflicto aún cuando se prescinda de él y el Juez del litigio se atribuya jurisdicción para resolver sobre la cuestión administrativa promovida, siempre que la resolución que dicte sólo surta efecto contra las partes, de manera que en modo alguno pueda perjudicar la libertad legítima de las atribuciones y funcionamiento de la Administración, condición indispensable para que exista la invasión de atribuciones que es la base esencial de todo conflicto de ese género.

Tal es la doctrina á que responde el artículo que anotamos.

ARTÍCULO 265

El conflicto será promovido por la autoridad á que corresponda el conocimiento del asunto ó quien ejerciera su representación en juicio, cualquiera que fuese la instancia en que se hallase, á no ser en el caso del artículo 262 en que no podrá ser promovido sino por el Fiscal que la representase en segunda instancia

I.—Las legislaciones tienden por lo común á limitar el derecho de promover los conflictos, al extremo de no concederlo sino á los Gobernadores de Provincia, como en España, ó á los Prefectos, como en Italia y Francia. El respeto debido á los Tribunales—dice Alfaro que es de los más explícitos respecto de aquella restricción y el deseo de evitar los inconvenientes que pudieran acarrearse de que cualquier autoridad administrativa, como por ejemplo, un Alcalde, un Administrador de Rentas ú otras aún más inferiores pudieran entorpecer el curso de los asuntos judiciales suscitándoles competencias, son causas suficientes para encomendar á una sola autoridad la provocación de tales conflictos. Con esa consideración, y la de que siendo el conflicto un acto de autoridad del Poder Administrador, debe ser promovido por quien representa el máximum de unidad y de autoridad de dicho Poder, compatibles con la necesidad de hallarse próximas á los Tribunales, se ha llegado á la conclusión de que ni los Ministros son aptos para tal objeto—porque dicen los autores de la Justicia y la Administración—á pesar de su elevación—y de que hasta pueden obligar á los Prefectos ó Gobernadores, pudieron muy bien agregar—cada uno atiende á un solo ramo de la Administración, y los muchos y graves asuntos que tienen á su cuidado, y la distancia á que se hallan de los Tribunales les impide desempeñar tal misión, para la cual resultan los más indicados los Gobernadores de Provincia que están más próximos á los Tribunales y más en

contacto con éstos, que son jefes de todos los ramos de la Administración en sus circunscripciones territoriales, que están á una elevación bastante para no apasionarse por mezquinos intereses y que son las autoridades encargadas de velar por el orden público".

2.—Descartando lo que hay de local en las líneas que preceden y atendiendo á las consideraciones que pueden ser de carácter general, diremos que el inconveniente de que las Administraciones inferiores puedan interrumpir la acción de la Justicia, si bien puede producirse y tener alguna importancia cuando la promoción del conflicto exige la apreciación de cuestiones previas sobre lesión de derechos y perjuicio de intereses, según antes hemos visto (nota del art 263) el inconveniente desaparece, desde que desaparecen también las tales dificultades indicadas, por estar dicha promoción limitada en la forma que establece el artículo citado.

3.—Tampoco vemos la necesidad de que las Administraciones que puedan promover el conflicto reunan la mayor suma de representación y de autoridad del Poder Administrador; es ésta una exageración de la doctrina que considera la promoción de los conflictos como actos de Poder, exageración que á nada útil conduce y que sólo sirve, en la materia que tratamos, para impedir que sea la Administración usurpada la que defienda sus facultades privativas, como en realidad debe hacerlo, desde que es la más directamente interesada y la que está en condiciones prácticas más ventajosas para hacerlo, aún cuando esa autoridad sea local y el litigio se encuentre en grado de apelación ante un Juzgado ó Tribunal que reside fuera de la circunscripción administrativa á que dicha autoridad pertenezca; y debe serlo, aun en ese caso porque, esté la causa en la jurisdicción de origen ó en la jurisdicción de grado, siempre es aquella autoridad la usurpada, y por consiguiente la que debe velar por la integridad de sus funciones, sea ó no parte en el juicio.

ARTÍCULO 266

Cuando la Administración fuese parte en el juicio, el conflicto podrá ser promovido en primera ó en segunda instancia mientras no existiese sentencia irrevocable para ella. Lo mismo será aun cuando la cuestión de competencia hubiese sido resuelta entre las partes, si la Administración no figurase entre éstas.

1.—Las legislaciones no están de acuerdo respecto del punto á que se refieren este artículo y el siguiente. Unas como la francesa y española, establecen que el conflicto puede ser promovido mientras no exista sentencia que ponga fin al pleito; otras, como la italiana, establecen que siendo la Administración parte en el juicio, el conflicto sólo puede ser promovido en primera instancia.

2.– En apoyo de esa segunda solución decía el orador del Gobierno al discutirse la ley en el Parlamento italiano: "En primer término, no puede permitirse que la Administración, que es parte en el juicio, cause y oprima con importantes é inútiles gastos á su adversario, agotando primero la discusión de la competencia en todas las instancias y volviendo luego á promoverla en la forma de conflicto. En segundo lugar, el permitir la promoción del conflicto en la segunda instancia, presenta el grave inconveniente de que por una simple requisitoria del Prefecto, ignorada de la parte contraria, puede la Corte declarar la incompetencia de la autoridad judicial eliminando así toda posibilidad de debate; y es absurdo que una resolución dictada con solo aquel antecedente, sin instrucción previa y sin intervención alguna de la parte contraria, pueda prevalecer sobre la sentencia dictada en primera instancia con todas las garantías y anularla por completo".

Este razonamiento, cuya fuerza está, como se ve, fundada principalmente en la manera cómo se tramitaba el conflicto

en la legislación italiana anterior á la reforma de 1877, pierde todo su valor fuera de aquella circunstancia.

Desde luego, el primero de los dos argumentos lo único que puede demostrar, es que no debe autorizarse la discusión de la competencia en las dos formas, en lo cual estamos de acuerdo; pero nada prueba contra la solución que con él se pretende combatir.

La segunda razón no es tampoco más fundada. Sin duda alguna sería inadmisible que la sentencia de primera instancia, dictada con todas las formas y garantías regulares, pudiera ser destruída por otra que en la forma excepcional del conflicto decidiese *sobre los mismos puntos;* pero no es eso lo que sucede, y así como la sentencia de primera instancia podría ser anulada en la segunda con motivo de la excepción de incompetencia ya que ésta puede ser opuesta en cualquier estado de la causa, nada impide que estando en ese mismo grado pueda ser anulada por efecto del conflicto. En uno y otro caso la anulación se produciría por efecto de una incompetencia sobre la cual nada habría dicho la sentencia de primer grado. Nada de extraño tiene entonces que ese fallo resulte indirectamente anulado por una decisión que por referirse á una acción especial, es dictada también en una forma especial pero no por eso menos apropiada.

3.—Por otra parte, tampoco puede entenderse que la Administración que nada ha dicho en primera instancia sobre la competencia del Juez, la ha aceptado tácitamente. Las partes no pueden dar expresa ni tácitamente á los Jueces una competencia que la ley les ha rehusado; y este principio en virtud del cual se permite á las partes que opongan la excepción de incompetencia en cualquier estado del juicio, justifica igualmente la aplicación del conflicto en cualquiera de las instancias.

No hay, pues, razón bastante para limitar la promoción del conflicto á la primera instancia, y permitirla en segunda sólo por excepción cuando la Administración no hubiese sido parte, como lo establece la ley italiana.

4.—Y pudiendo la Administración promover el conflicto en

cualquiera de las instancias, haya ó no sido parte en el juicio, tampoco cabe hacer en ese segundo caso la salvedad de que no ha de haberse promovido y resuelto incidente de incompetencia, como vimos antes que lo dispone la propia ley italiana, á título de respetar la cosa juzgada. Francamente no comprendemos cómo puede invocarse dicho principio contra la Administración desde que se supone que no ha sido parte en el pleito, y menos comprendemos que Gianquinto pretenda justificar tan extraña disposición diciendo que: "si la auto ridad administrativa no se considerase vinculada por ese juzgamiento pronunciado entre las verdaderas partes litigantes y pudiesen á pesar de eso promover el conflicto en cualquier época, con la misma lógica podría provocarlo después que entre las partes se hubiese producido cosa juzgada por una sentencia sobre el fondo, sentencia que también sería *res inter alios acta,* lo cual sería un evidente absurdo".

Es fácil ver la confusión que se padece en ese razonamiento. Sin duda alguna las sentencias no son oponibles á terceros, y en tal concepto ni lo que se haya resuelto entre las partes sobre la competencia ni sobre el fondo del asunto podría ser un obstáculo para la promoción del conflicto. Pero eso no quiere decir que el conflicto pueda ser promovido en cualquier época; evidentemente esto no sería admisible, pero no en razón de la cosa juzgada, sino porque llega un momento en que aquella promoción carece de objeto práctico, pues no habría interés alguno en impedir una intervención que habría cesado con la terminación misma del pleito, lo que no ocurriría mientras estuviese pendiente el juicio sobre lo principal. De ahí que al contrario de lo que dispone la ley italiana, pueda promoverse el conflicto mientras haya pleito, aún cuando la competencia haya sido discutida y resuelta entre las partes, sin que por esto pueda el conflicto promoverse en cualquier época aún después de terminado el litigio.

Así resuelve también el caso la legislación francesa, y fundando esa solución dice M. de Reverchon: "Pero el conflicto no es solamente destinado á procurar la solución

teórica de la cuestión de competencia; él tiende á reivindicar las atribuciones prácticas de la Administración; á poner en sus manos la decisión efectiva de los litigios que le pertenece decidir; por eso es preciso que tal fin pueda ser perseguido mientras que un obstáculo superior resultante de la cosa juzgada no se oponga á ello; y de ahí se sigue que la cosa juzgada debe entenderse en el sentido de que haya puesto irrevocablemente término al litigio reclamado por la Administración".

5.—Establecido que el conflicto debe ser posible en primera y segunda instancia, la única limitación que al respecto es necesario agregar, es la de que no ha de haber sentencia irrevocable sobre el fondo del asunto.

Así lo dispone nuestro artículo y se explica, porque desde que existan sentencias irrevocables, no es posible desconocerlas á título de conflicto. Se ha pretendido lo contrario, se ha dicho que siendo de orden público la incompetencia por materia, ninguna prescripción, ningún lapso de tiempo pueden borrar el defecto radical de las decisiones viciadas por dicha causa; que las partes, ni con su silencio ni con su consentimiento pueden atribuir á la autoridad judicial, poderes que ésta no tiene por la ley. No obstante, con toda verdad se ha opuesto á ese razonamiento el principio de la cosa juzgada que cubre todos los defectos y da fuerza indestructible á todos los juzgamientos contra los cuales no cabe ya ningún recurso legal. Por esto no podría, pues, oponerse el conflicto después de dictada sentencia ejecutoria, salvo el caso prescrito al final del artículo siguiente, en el cual no puede promoverse antes.

ARTÍCULO 267

Se exceptúa de lo dispuesto en el artículo anterior el caso previsto en el 262 que se regirá por lo que allí se dispone y aquel en que el conflicto fuese promovido por las sentencias de segunda instancia, en cuyo supuesto se promoverá dentro de los diez días de notificada.

1.—Hemos dicho antes que cuando el conflicto puede ser promovido en primera ó segunda instancia antes de la sentencia, no podrá serlo desde que medie sentencia que cause ejecutoria.

Puede, sin embargo, mediar esa sentencia y ser permitida la elevación del conflicto; es lo que ocurre según la parte final del artículo que anotamos, cuando el conflicto es motivado precisamente por aquella sentencia. Se explica que así deba ser, pues de lo contrario la Administración quedaría indefensa contra la extralimitación judicial que entonces pudiera cometerse, máxime desde que por la especialidad del caso la cuestión de competencia no habría podido ser promovida durante la tramitación del juicio.

ARTÍCULO 268

Si la Administración no hubiese sido parte en el juicio podrá promover el conflicto antes ó después de terminado éste, debiendo hacerlo dentro de los diez días de notificada la sentencia que pusiese fin al pleito ó del cúmplase de la misma.

1.—Cuando la Administración no es parte en el juicio no hay para ella cosa juzgada, de manera que el conflicto puede ser promovido en cualquier tiempo. No obstante, como no habría motivo suficiente para promoverlo una vez que hubiese cesado la intervención judicial ó los efectos de ella, de ahí que sea necesario establecer una limitación al derecho de promover la cuestión de competencia. Ese límite, ó más bien dicho ese término, debe contarse desde el momento en que se intenten hacer valer contra la Administración las resoluciones dictadas judicialmente.

Es lo que se propone nuestro artículo al establecer que el conflicto debe ser promovido dentro de los diez días de comunicados á la Administración los referidos fallos.

ARTÍCULO 269

El conflicto se preparará por medio de oficio dirigido al Juez ó Tribunal que estuviese conociendo del asunto ó que hubiese dictado la sentencia de cuya aplicación se tratase, pidiéndole que en mérito de las disposiciones legales que se expondrán, se abstenga en el primer caso de intervenir en el asunto, pasando los antecedentes á la autoridad reclamante, y en el segundo modifique la sentencia de acuerdo con los artículos 142 y concordantes de este CÓDIGO, y anunciándoles en ambos casos competencia si no cede.

1.—No sólo un deber de cortesía sino también la naturaleza del conflicto que supone oposición, lucha entre dos autoridades, exigen que la competencia sea ante todo discutida entre aquéllas. De ahí la disposición de la primera parte del artículo.

2.—*En mérito de las disposiciones legales que se expresarán.*—La obligación de citar expresamente las disposiciones legales en que se funda la promoción del conflicto tiene por objeto dificultar incidentes destituídos de verdadero fundamento legal.

Santa María de Paredes afirma que la jurisprudencia española ha resuelto repetida y uniformemente que el no citar el texto de la disposición expresa que atribuye el conocimiento del asunto á la Administración, es vicio sustancial en la formación de la competencia, debiendo entenderse que no basta referirse en general á la legislación, ley ó reglamento sobre la materia, ó invocar una decisión de competencia, sino que es menester citar el texto del artículo en virtud del cual se hace el requerimiento.

No creemos, sin embargo, que pueda llegarse hasta ahí; pues se comprende, en efecto, que si la competencia administrativa tiene fundamento legal, el conflicto no puede ser

anulado por la omisión del texto de la ley ó porque dicha competencia se funde en otra disposición que la invocada; y si no tiene fundamento, el conflicto debe ser desestimado por esa circunstancia y á pesar de todas las citas que la Administración hubiese hecho al promoverlo. Lo que quiere decir que si bien es conveniente establecer la obligación de citar la disposición expresa en que el conflicto se funda, la omisión ó equivocada aplicación de ese requisito no puede motivar la nulidad del conflicto.

ARTÍCULO 270

Cuando el conflicto fuese ocasionado por la sentencia, según lo previsto en la parte final del artículo 263, la promoción de aquél se hará en la comunicación dispuesta por el artículo 186.

ARTÍCULO 271

Recibido el oficio de requerimiento será notificado al reclamante del juicio principal, el que podrá presentar sus observaciones dentro de tercero día.

Si el Juez ó Tribunal requerido juzgase suficientes las razones aducidas por la Administración requiriente, se dará por inhibido, ordenando á la vez que dentro de las 24 horas se le remitan los obrados que hubiesen motivado el pedido, ó reformará la sentencia de conformidad con las indicaciones que hubiese recibido.

I.—La cuestión de competencia en los casos de que tratamos, es una cuestión entre Poderes y por lo tanto los particulares no tienen en rigor ningún derecho á intervenir en ellas. "No obstante, es preciso reconocer que en el hecho ellos pueden tener y tienen á menudo un interés manifiesto en la determinación de la autoridad que debe resolver el litigio

en que están comprometidos; puede, por otra parte, ocurrir que sus observaciones precisando el verdadero objeto del litigio y el sentido exacto de las pretensiones ó conclusiones respectivas, arrojen una luz útil sobre la cuestión de competencia que dependa en cierto modo de esos esclarecimientos indispensables. Si, pues, las partes no tienen el derecho absoluto de intervenir, conviene acordarles la facultad y aún provocar el ejercicio de ella." (Reverchou).

ARTÍCULO 272

Si el pedido á que se refiere el artículo 269 fuese desestimado, se avisará al requiriente expresando las razones en que se funda la negativa y aceptando la competencia.

ARTÍCULO 273

La resolución aceptando ó desechando el requerimiento á que se refieren los artículos anteriores será dictada dentro de los seis días, teniéndose por contestación negativa la demora en la contestación expresa por más tiempo que el que se acaba de indicar y el necesario para la comunicación respectiva que se hará dentro de las veinticuatro horas.

ARTÍCULO 274

Si el requiriente en vista de las razones aducidas desiste de la competencia, lo avisará al requerido dentro de tercero día; en caso contrario se lo comunicará en el mismo término, debiendo ambos elevar dentro de un plazo igual los antecedentes respectivos al Tribunal que corresponda, expresando los fundamentos de su oposición.

ARTÍCULO 275

Desde que la Administración recibiese noticia de la negativa del Juez ó Tribunal requerido, así como desde que éste fuese avisado de la insistencia de la primera, deberán ambas partes suspender todo procedimiento sobre el fondo del asunto so pena de nulidad.

Se exceptúan de esa prohibición las medidas de urgencia ó de interés público que la Administración considerase necesario dictar ó las conservatorias que juzgase indispensables la autoridad judicial.

1.—Es esta una disposición análoga á la del artículo 763 del Código de Procedimiento Civil, aplicada por la generalidad de las leyes sobre la materia que nos ocupa.

2.—No sabemos que una disposición semejante haya sido discutida en su aplicación al orden procesal común; pero sí lo ha sido en el caso del artículo que anotamos. Y la discusión ha versado sobre si la prohibición que dicho artículo establece es absoluta ó si la autoridad judicial requerida, aunque inhabilitada para decidir la cuestión de competencia, puede no obstante apreciar si ésta ha sido ó no promovida en forma y en caso negativo prescindir de ella y continuar los procedimientos como si no hubiese sido promovida.

Gianquinto, defendiendo la afirmativa, dice lo siguiente: "Si aún esa apreciación (habla de las formas extrínsecas) se debiese negar á la autoridad judicial en materia de conflictos, resultaría que los Tribunales deberían detener el curso de la justicia ante cualquier veto del Prefecto, fuese comunicado por nota ó notificado por medio del ugier, después de expirado el término perentorio de la ley, violando, en suma, todas las prescripciones más imperiosas sancionadas por el legislador en garantía de la potestad judiciaria y de los derechos del ciudadano. En este absurdo sistema, el Tribunal,

en presencia de cualquier decreto prefecticio de conflicto, sería reducido al oficio material de simple registrador de aquel decreto y se convertiría en un instrumento meramente pasivo, limitado á escribir la fórmula ejecutiva en las actas de la Administración, lo que no se admite ni aún en frente de los decretos inconstitucionales del Poder Ejecutivo."

Pero un argumento análogo podría hacerse en favor de la solución contraria, y efectivamente ha sido hecho por Batbie, quien se expresa en los siguientes términos: "Si el Tribunal requerido pudiese prescindir del decreto de conflicto á pretexto de que no ha sido válidamente dictado, el arma de los conflictos no tardaría en volverse impotente y los Tribunales tendrían los medios de detener su efecto haciéndose jueces de aquella irregularidad. Ellos empezarían por los medios de nulidad evidentes y acabarían por atribuirse el conocimiento de los medios dudosos. ¿Dónde se detendría esta intromisión sobre la competencia formalmente atribuída al Tribunal de Conflictos?"

Por otra parte, la referencia que hace Gianquinto á la facultad que tienen los Tribunales para apreciar la legalidad de los actos de la Administración, es completamente inoportuna, porque esa facultad la tienen en los casos en que proceden como Jueces de contiendas entre los particulares y el Poder Administrativo; de manera que ninguna consecuencia puede deducirse de ahí para sostener que la misma facultad deben tener cuando esos Tribunales en lugar de ser terceros extraños á la contienda, son precisamente una de las partes en dicha contienda interesadas.

ARTÍCULO 276

Corresponde conocer de los conflictos á la Alta Corte de Justicia.

Mientras ésta no se halle constituída de conformidad con el artículo 93 de la Constitución, los resolverá un Tribunal mixto compuesto de los tres miembros más antiguos de

la Alta Corte y los tres ministros de Estado también más antiguos, con excepción del que estuviese interesado en el conflicto, siendo dicho Tribunal presidido por el Presidente de la Alta Corte.

1.—Como hemos tenido ocasión de verlo, son varias las soluciones dadas por la doctrina y las legislaciones positivas al problema relativo á la entidad que debe resolver los conflictos de atribuciones, problema considerado por algunos, no sin cierta razón, como la cuadratura del círculo del derecho administrativo.

En esa diversidad de soluciones todos los Poderes han sido indicados como los competentes para dictar tales resoluciones, y ante la imposibilidad de confiar á uno solo la solución de tales cuestiones en que están interesados dos de ellos se ha indicado también la unión de ambos, llegándose por último hasta la creación de un Tribunal especial independiente y superior á los dos Poderes contendores.

2.—Por nuestra parte, al tratar esta cuestión en el tomo anterior, establecimos que en nuestro concepto la decisión de los conflictos, estén éstos fundados en la naturaleza de la violación cometida ó en la atribución de funciones hecha por la ley independientemente del carácter de aquella violación, envuelve siempre la determinación de un derecho controvertido, la aplicación de la ley á un caso litigioso, y en tal concepto no puede ser sino un acto esencialmente jurisdiccional.

Coincidiendo con esta misma opinión, dice Mortara: "Consideramos que en los Estados libres el oficio de la jurisdicción, cualquiera que sea la organización extrínseca de ella, es garantir la aplicación indefectible de la ley, en cuanto y por cuanto tal aplicación sirve á la defensa y á la reintegración de un derecho subjetivo. Establecido este principio, parece claro que no salga de la órbita de la función jurisdiccional, sino que sea condición primordial de ésta la disciplina de la respectiva actividad de sus órganos, que el firme mante-

nimiento de la norma jurídica que gobierne esta materia sea el presupuesto indispensable de la eficaz y ordenada defensa de los derechos subjetivos. Si una observación tan simple y clara tuviese necesidad de ser desarrollada, bastaría decir que la sanción de la norma jurisdiccional es providencia en mérito de la cual el sujeto del derecho obtiene la garantía de tener un juez para sus controversias y de tener siempre él mismo para las controversias de igual naturaleza.

"En otros términos: también en esta función fundamental vemos conciliarse y unirse de un modo indisoluble, la salvaguardia del derecho objetivo con la tutela del derecho sub jetivo, y por esto no podemos menos que considerarla como verdadera y propia función jurisdiccional."

3.—Dicho está con esto que no admitimos el sistema suizo según el cual los conflictos deben ser resueltos por el Poder Legislativo. Ese Poder no tiene ni puede tener el cometido de decidir contiendas de derecho, siendo su única misión en presencia de la oscuridad ó ambigüedad de la ley, la de aclararla ó interpretarla mediante disposiciones de carácter general.

4.—Tampoco es posible admitir la solución del Poder Ejecutivo, no sólo por el carácter jurisdiccional de la función, sino también porque importaría dar la decisión de la contienda á una de las partes contendoras. Esta solución podía ser muy lógica en el sistema de la *justicia retenida*. En él, como observa Ducrocq era muy conforme á los principios. Puesto que se trataba de hacer cesar una lucha entre dos ramas del Poder Ejecutivo, nada más natural que confiar la decisión al jefe de ese poder superior común de ambas autoridades. Pero se comprende que tal solución no puede tener asidero dentro de la división tripartita admitida por nosotros y que reconoce á los Poderes Ejecutivo y Judicial una existencia y una autoridad propia é independiente.

5.—Y así como no es admisible la solución del Poder Ejecutivo como autoridad superior y origen común de la administrativa y judicial, tampoco lo es en la teoría del Poder Moderador con que los españoles defienden este sistema seguido

por su legislación positiva. Nada se opone, dice Colmeiro, á que el Monarca, no como Jefe del Ejecutivo sino como regulador de todos los Poderes, resuelva no sólo las competencias de atribuciones que se suscitan entre el Ejecutivo y el Judicial, sino también los conflictos que pueden promoverse entre el Legislativo y el Ejecutivo. Este razonamiento puede tener su cabida en el régimen parlamentario ó de gabinete, pero nunca en nuestro régimen presidencial en que el Presidente de la República es el Poder Ejecutivo y el Jefe superior de la Administración, de manera que mal puede residir en él ese Poder de Jefe del Estado equivalente al Poder Real, neutro ó meramente espectante de que se habla en las monarquías constitucionales.

6.—Eliminados los Poderes Judicial y Administrativo, es obvio que los conflictos no pueden ser resueltos sino por el Poder Judicial, tanto más cuanto que como antes hemos dicho, la decisión de aquéllos es una función de carácter esencialmente jurisdiccional.

Reconocemos, sin embargo, que esa solución puede no ofrecer todas las garantías deseables á la Administración, como muy bien se ha observado contra la ley italiana que la ha adoptado. De ahí han surgido los Tribunales mixtos compuestos de representantes de los dos Poderes contendores, solución adoptada en Francia por la ley de 24 de Mayo de 1872 y en Alemania por la ley del Imperio de 27 de Enero de 1877.

Es cierto que aún con el sistema de los Tribunales mixtos, la cuestión la resuelve en definitiva aquel de los Poderes que se encuentra en mayoría, ya sea el Administrativo, como sucede en Francia en donde el Tribunal es compuesto po- igual número de miembros de la Corte de Casación y del Consejo de Estado bajo la presidencia del Ministro de Justicia, ó ya sea el Judicial como ocurre en Alemania en donde el Tribunal es compuesto en mayoría por miembros del Tribunal Superior de Berlín. Pero á pesar de eso, es evidente que la composición mixta del Tribunal le da positivas garantías que está muy lejos de ofrecer un Tribunal de

composición única y exclusivamente administrativa ó judicial.

7. —¿Es posible llevar esas garantías más adelante?

Para conseguirlo, ha propuesto Gianquinto dos medios: uno es que el Presidente del Tribunal sea nombrado por éste en una persona extraña por completo á los dos Poderes contendores; y el otro es que el Tribunal de Conflictos esté compuesto de personas doctas en Derecho y Administración, elegidas colegialmente por la Corte de Casación y el Consejo de Estado y nombradas por el Poder Ejecutivo, que es como se nombran en las monarquías todos los magistrados judiciales, pero que lo mismo podrían ser nombrados parte por la Alta Corte y parte por el Poder Ejecutivo. Los miembros de dicho Tribunal Especial tendrían asegurada su independencia é imparcialidad por medio de su inamovilidad y su inhabilidad para entrar á formar parte de cualquiera de los Poderes en lucha.

No encontramos aceptable ninguno de los dos temperamentos.

Desde luego el Tribunal especial, si ha de ser permanente, ofrecerá una gran dificultad económica por la erogación que demandaría; y si ha de ser expreso para cada caso, ofrecerá la dificultad constitucional de ser un Tribunal en comisión. Y más fundamentalmente: si aquel Tribunal ha de pertenecer al Poder Judicial, será un nuevo organismo y el de más alta categoría de aquel Poder y en tal concepto ni por su jerarquía ni por su forma de nombramiento podría tener cabida dentro de nuestros preceptos constitucionales que no reconocen más autoridad superior en el orden judicial que la Alta Corte nombrada por el Cuerpo Legislativo. Y si ha de ser un Tribunal *neutro* intermediario entre la Administración y la Justicia, como expresamente lo dice Gianquinto, sería un Poder Judicial aparte, un cuarto Poder del Estado, también de existencia imposible dentro de la organización fundamental del gobierno establecido por las constituciones modernas.

Este último inconveniente fué precisamente el que motivó el rechazo de la solución á que nos referimos, cuando el

Parlamento italiano discutía la ley del 77 que sometió la decisión de los conflictos á la Corte de Casación.

La otra solución, ó sea la de que el Tribunal mixto elija Presidente á un tercero extraño á los dos Poderes, no se presta á tantas objeciones, pero aún así la forma que establece para el nombramiento de Presidente, no nos parece admisible dentro de los términos de nuestra Constitución, que no da al Tribunal superior facultad para nombrar ninguno de sus miembros, los cuales deben ser nombrados por el Cuerpo Legislativo.

8.—Se ha hablado también de dar la presidencia del Tribunal de Conflictos al Presidente de la Asamblea General, y de confiar las funciones de dicho Tribunal al Senado. A nuestro juicio, ambas soluciones son inaceptables. Por principio general no deben acumularse las funciones de legislador y juez. En segundo lugar, los cargos del Senado no son permanentes ni profesionales, de manera que los que los desempeñan pueden esperar ciertos favores del Ejecutivo, aún para su reelección, sino como Senadores como Diputados. Estos y otros motivos políticos pueden dar por resultado que tanto el Presidente como los demás miembros mencionados tengan con el Poder Ejecutivo más vinculaciones peligrosas que las que puede tener con el Juez ó Tribunal interesado en la contienda el Presidente de la Alta Corte que desempeña un cargo profesional é inamovible.

9.—Por todas las consideraciones que preceden, creemos que dentro de nuestro sistema constitucional la solución está en la Alta Corte de Justicia, que es ya por su composición un Tribunal mixto, puesto que puede estar formado en parte por miembros no letrados, con el objeto sin duda de que puedan figurar en ella magistrados experimentados en cuestiones de Administración, y acaso también funcionarios administrativos en ejercicio, puesto que la incompatibilidad para acumular ambos cargos sólo existe por ley—la de Marzo 11 de 1869 y si bien esa imposibilidad debe mantenerse para todos los demás casos, debe por el contrario excluirse como medio de conseguir una garantía indispensable en la materia de conflictos que estudiamos.

10.— Ocurre, sin embargo, que en el interinato en que todavía se halla entre nosotros el Poder Judicial, la Alta Cortes se constituye tan sólo con los conjueces de las dos Salas de Apelaciones, de cuyo modo carece de la composición mixta á que antes hemos hecho referencia, y que consideramos necesaria para que el Tribunal de Conflictos ofrezca las garantías necesarias. A esa dificultad responde el temperamento transitorio adoptado por la parte final del artículo que anotamos.

ARTÍCULO 277

El conflicto será fallado dentro de los diez días con vista de los antecedentes elevados y audiencia previa del Ministerio Público.

ARTÍCULO 278

Si el conflicto fuese fallado favorablemente á la autoridad judicial, se le devolverán los antecedentes para la continuación de los procedimientos ó cumplimiento de las sentencias dictadas.

Si el fallo fuese favorable á la autoridad administrativa, se ordenará á la judicial la modificación de la sentencia, según lo dispuesto en los artículos 142 y concordantes, ó se anularán las actuaciones judiciales devolviéndose para su archivo, sin perjuicio del derecho del interesado á iniciar administrativamente las gestiones que creyese convenientes.

CAPÍTULO SEGUNDO

Conflictos negativos

ARTÍCULO 279

También podrá promoverse la decisión del Tribunal de Conflictos cuando las autoridades administrativa y judicial se hubiesen declarado igualmente incompetentes para conocer de un asunto en que su intervención hubiese sido requerida.

1.—Los conflictos negativos son ya raros entre las jurisdicciones de orden común; pero entre la Justicia y la Administración lo son aun mucho más, pues apenas se concibe cómo puede presentarse el caso en que una y otra se declarasen á la vez incompetentes, no siéndolo sin embargo una de las dos, sin cuya condición sería improcedente el conflicto, como veremos que lo establece el artículo 284.

2.—Pero no sólo es de observarse aquí la rara aplicación de las competencias negativas. Es también del caso agregar que si el desacuerdo se produce en las condiciones indicadas, no peligra por eso la independencia ni la integridad de las facultades propias de los dos Poderes; por manera que si el Tribunal de Conflictos es llamado á intervenir entonces, es tan sólo porque el desacuerdo tiene que ser resuelto por una autoridad común y superior que corresponde ejercerla al expresado Tribunal instituído como regulador general de las competencias.

ARTÍCULO 280

En el caso del artículo anterior los reclamantes en lo principal podrán optar entre la apelación ordinaria al superior

judicial ó administrativo, ó el temperamento que en dicho artículo se establece; pero no se podrán emplear ambos procedimientos conjuntos ni sucesivamente.

1.—En este artículo se resuelven tres cuestiones. Una es que los conflictos negativos, á diferencia de lo que ocurre con los positivos, deben ser promovidos por las partes, lo que se explica por no estar comprometida en el caso la independencia de ninguno de los dos Poderes, y tratarse por consiguiente de una cuestión que interesa tan sólo á las partes litigantes.

2.—La segunda es que la promoción del conflicto no es obligatoria para las partes, las cuales pueden optar entre ese temperamento y el recurso jerárquico de uno y otro orden; opción que se explica por la misma razón mencionada en el número anterior.

3. La tercera es que no pueden acumularse los dos temperamentos que acabamos de indicar. Esta prohibición obedece á dos razones: una es que el agotamiento de las dos vías antes mencionadas no es necesario ni hay motivo para imponerla desde que podría exponer á las partes á gastos y demoras inútiles; y la otra es que aun cuando las partes estuviesen dispuestas á someterse á esos inconvenientes, la demora que seguramente se ocasionaría no debe ser tolerada por la ley, por ser contraria al interés público que pueda estar comprometido en la decisión de lo principal.

ARTÍCULO 281

Si se optase por la apelación jerárquica en cualquiera de las dos vías, el recurso se interpondrá dentro de los cinco días de notificado al apelante el auto de incompetencia.

Si se prefiriese la promoción del conflicto, se hará esta dentro de los cinco días de notificado el interesado de la segunda declaratoria de incompetencia. Dicho plazo se aumentará en un día por cada 25 kilómetros si el Tribunal de Conflictos no estuviese en el lugar del juicio principal.

ARTÍCULO 282

Para que pueda optarse por el último de los temperamentos indicados en el artículo anterior, será menester que notificado el interesado de la primera declaración de incompetencia, haya acudido dentro de tercero día ante la otra autoridad.

ARTÍCULO 283

Solicitada por medio de escrito fundando la declaración del Tribunal de Conflictos dentro del término fijado por el artículo 281, oirá aquél los informes de las autoridades que hubiesen pronunciado su incompetencia, las que se expedirán dentro de seis días con elevación de antecedentes si así se dispusiese; cumplido que sea se dará traslado al Ministerio Público por igual término, y evacuado se dictará sentencia dentro de diez días, la que se notificará al promotor del conflicto y se transcribirá á sus efectos á las dos autoridades interesadas en el fallo.

ARTÍCULO 284

Si fuese confirmada la incompetencia de las dos autoridades, se declarará improcedente la promoción del conflicto, la que no producirá efecto alguno en favor de la parte que lo hubiese promovido.

I.—Los expositores del derecho francés enseñan que para que proceda el conflicto no basta con que las dos autoridades se hayan declarado incompetentes, sino que es necesario que una de ellas haya desconocido su propia competencia, es decir,

que una de ellas sea realmente competente á pesar de su declaración contraria; y fundan la exigencia de ese requisito en que si aquella condición no existiese y las dos autoridades fuesen realmente incompetentes, ambas tendrían razón al declararse tales, de manera que no serían ellas las que con su error obstaculizarían la acción del reclamante, no habiendo, por consiguiente, lugar á la intervención del Tribunal de Conflictos para la remoción de aquel obstáculo, y siendo entonces la interrupción sufrida por el reclamante, imputable tan solo á un error de éste.

2 —A primera vista parece esa una exigencia muy fundada, y lo es sin duda alguna, pero no como condición previa para la promoción del conflicto desde que no puede resolverse de antemano si una de las dos autoridades es realmente competente pues tal decisión constituye precisamente el objeto de la sentencia, sino para determinar los efectos de esa misma decisión. Si resulta que ninguna de las dos autoridades ha desconocido su propia competencia, ambas han tenido razón, lo que quiere decir que el conflicto no ha debido promoverse, debiendo en consecuencia declararse improcedente su promoción y sin efecto alguno como lo establece el artículo final.

Observación.—Terminamos con este artículo la reglamentación de los conflictos jurisdiccionales. Hay autores de Derecho Administrativo, como Gianquinto, y de Derecho Procesal Civil, como Mattirolo, los cuales sostienen que también la autoridad judicial debe tener el derecho de promover conflictos á la Administración, pues que si ésta goza de semejante medio para la defensa de sus atribuciones, debe acordarse igualmente á aquella otra autoridad en favor de las facultades que á su vez le son propias.

Así lo establecían también algunas de las legislaciones anteriores. Pero esa doctrina no ha prevalecido en las modernas por las siguientes razones con que Laferrière explica la misma reforma llevada á cabo por la legislación francesa.

Pregunta este autor si es deseable la aplicación de los conflictos en favor del Poder Judicial, y luego contesta:

"Sí, si ella fuese necesaria para asegurar á la autoridad judicial las mismas garantías de independencia que á la autoridad administrativa; no, si esa igualdad de garantías se encuentra ya asegurada de otra manera, y no se trata entonces de una simple cuestión de simetría legislativa; y es á esto precisamente á lo que se reduciría la atribución del derecho de conflicto á la autoridad judicial. En efecto, los Tribunales no podrían ejercer ese derecho espontáneamente y sin solicitud de parte. A diferencia de la Administración que posee á la vez el derecho de decisión y el derecho de iniciativa, los Tribunales no pueden dictar decisiones sino á petición de parte.

"¿Qué interés podría tener aquélla en reclamar una decisión de conflicto? ¿qué interés tendría el Tribunal en que se le pidiese? Ninguno, porque nada impide á la parte llevar directamente ante la autoridad judicial la cuestión en que á su juicio la Administración haya intervenido indebidamente. Sucederá entonces de dos cosas una: ó bien la Administración reconociendo su error, dejará que el asunto siga su curso ante los Tribunales, en cuyo caso la materia misma del conflicto faltará; ó bien ella declinará la competencia judicial y elevará el conflicto, y entonces el Tribunal de conflictos ejercerá el arbitraje que se trata de provocar. Este resultado se alcanzará, pues, sin que el Tribunal Judicial tenga otra cosa que hacer que rechazar la declinatoria y esperar la resolución del conflicto."

3.—La primera de las razones aducidas en los párrafos transcriptos, puede no ser de una fuerza decisiva, porque como lo observa con toda verdad Mattirolo, si bien es cierto que por regla general la autoridad judicial no tiene el poder de iniciativa, puesto que su misión es hacer justicia y la justicia no se hace á quien no la pide, no es de olvidarse que en casos excepcionales el legislador, por graves razones de orden público, ha conferido á los Tribunales cierto poder de iniciativa, facultándolos para pronunciar de oficio su propia

incompetencia. Y aún cuando así no fuese, se concebiría, como dice Serrigny, un sistema que poniendo la balanza igual entre las dos autoridades, organizara el medio de prevenir toda invasión de atribuciones sometiéndolas en uno y otro caso al Juez supremo de las competencias.

Pero nos parece concluyente el segundo argumento, pues siendo las resoluciones de la Administración reclamables ante la autoridad judicial en la forma y condiciones que ya conocemos, siempre le será dado á ese Poder ejercitar las funciones que le correspondan en defensa de los derechos lesionados, sin que jamás esa intervención pueda ser impedida por la que anteriormente hubiese tenido la Administración en el mismo asunto. Tal fué también la razón por la cual sostuvimos en el tomo anterior que la institución de los conflictos no es necesaria para la defensa del Poder Judicial.

TÍTULO SEGUNDO

Conflictos administrativos

CAPITULO PRIMERO

Conflictos positivos

ARTÍCULO 285

Toda autoridad administrativa podrá promover contiendas de competencia á otra del mismo orden que hubiese invadido sus atribuciones.

Se exceptúa el caso en que la competencia que se trate de reivindicar emane directamente del superior contra el cual hubiese de promoverse la contienda, y también aquel en que emanando directamente de la ley, sólo respondiese á la distribución de funciones entre los órganos administrativos y no á establecer la autonomía del inferior.

1.—Los conflictos administrativos aun cuando por regla general deban resolverse dentro de la Administración misma según más adelante lo veremos, requieren, por lo menos en algunos casos, la intervención de la autoridad judicial. Esa es la razón de figurar en este Libro destinado á completar la reglamentación de las relaciones entre las autoridades de los dos órdenes.

2.—No es posible desconocer la conveniencia de prever los

conflictos de que ahora tratamos, pues como dice Abella, á nadie puede ocultarse el profundo desconcierto que se produciría si fuese permitido á los agentes administrativos asumir ó rechazar el conocimiento y resolución de los asuntos, sin más norma que su voluntad ni otro procedimiento que el dispuesto por cada uno. De ahí la necesidad de que cuando uno de aquellos agentes vea invadidas sus atribuciones por otro, pueda entablar las gestiones necesarias á fin de evitar tal usurpación de sus funciones.

3.—Pero si esa facultad debe ser reconocida como regla general, deben establecerse también las dos excepciones que indica el artículo que anotamos, y cuyo fundamento es fácil comprender.

Desde luego, si se trata de una organización centralizada en que el superior tiene la dirección del servicio y delega parcialmente sus atribuciones en sus inferiores, pudiendo por consiguiente revocar y anular los actos de éstos y hasta sustituirse á ellos cuando así lo crea conveniente, claro está que en tales casos no pueden los inferiores promover ninguna contienda de competencia al superior.

Tampoco pueden hacerlo en el segundo caso que indica el artículo á que nos referimos, porque en ese supuesto el inferior no representa un interés especial y distinto, y no tiene, por consiguiente, derechos propios que hacer valer contra el superior, no formando en realidad ambos sino los diferentes miembros del organismo de un mismo servicio; en una palabra, se verifica aquí lo que dicen los autores que niegan la posibilidad de los conflictos administrativos ó la existencia de derechos subjetivos en los diferentes órganos de la Administración: formando parte de la Administración superior, la inferior no tendría ninguna personalidad propia y distinta que pueda contraponerse á aquélla.

Tomando algunos casos de nuestra legislación actual, que puedan ilustrar la doctrina del artículo, diremos que si por ejemplo, un Ministerio llamase directamente á licitación para una obra pública destinada á un servicio de su dependencia, el Departamento de Ingenieros no podría promoverle compe-

tencia por más que la ley confía á esa oficina la formalidad de las licitaciones. En cambio puede promoverla una Municipalidad si el Ejecutivo interviniera directamente en uno de los cometidos confiados á aquellas corporaciones por la nueva ley de Juntas, en virtud de la cual tienen éstas personalidad y derechos propios.

ARTÍCULO 286

El conflicto puede ser promovido en cualquier estado del asunto que se siguiese con incompetencia y aún después de dictada resolución definitiva, con tal de que en este segundo caso se produjera dentro de los diez días de haberse entendido hacer efectiva aquélla contra la Administración reclamante, y la incompetencia no estuviese subsanada por la prescripción que establece el artículo 4.° de ese mismo Código.

1.—Los reglamentos españoles, como puede verse principalmente en el de 15 de Abril de 1890 que fija el procedimiento en las cuestiones de Hacienda, establecen que el conflicto puede promoverse en cualquier estado del expediente mientras no se halle terminado por resolución firme (art. 131).

2.—Por nuestra parte no encontramos motivo para una limitación semejante.

En el título anterior (artículo 266) vimos que cuando la Administración no ha sido parte en el juicio, puede promover el conflicto en cualquier tiempo en que se intente hacer efectiva contra ella la sentencia dictada sin su intervención. Tal es el caso que más frecuentemente se presentará en materia administrativa, y siendo así no hay motivo para no conceder aquí á la Administración cuyas funciones hubiesen sido usurpadas, el mismo derecho que se le acuerda para la promoción del conflicto jurisdiccional; y tanto menos motivo

habría desde que las resoluciones administrativas—no haciendo cosa juzgada y teniendo en consecuencia menos estabilidad que las judiciales—pueden por lo mismo ser más fácilmente atacables.

Por consiguiente, siempre que una autoridad considere del caso iniciar un expediente ó dictar una resolución que considere de su competencia, podrá hacerlo promoviendo previamente el conflicto, ó procediendo de plano como lo establece el artículo 4.º, promoviendo entonces el conflicto en el caso de que otra Administración á la cual considerase incompetente le formulase oposición, en virtud de estar conociendo del mismo asunto ó de haber dictado resolución sobre el mismo punto.

3.—El inconveniente que puede presentar el derecho de promover conflicto después de dictada resolución firme, como lo dispone el artículo que anotamos, estaría en el perjuicio posible de derechos adquiridos; pero como lo dijimos en la nota del artículo 4.º, esos derechos por su vicio de origen no pueden estar amparados sino por la prescripción treintenaria que establece también la disposición que anotamos.

ARTÍCULO 287

Para la promocion y elevación del conflicto se seguirá un procedimiento análogo al indicado en los artículos 269 y 271 á 275 del Título anterior.

ARTÍCULO 288

Las cuestiones de competencia que surgiesen entre dos autoridades de orden administrativo dependientes en más ó menos grado de una superior común del mismo orden, serán resueltas por esta última.

En el caso de que aquéllas dependiesen de dos Ministerios distintos, resolverá el conflicto el Presidente de la Re-

pública, refrendando la resolución el Secretario de Estado que aquél designase.

ARTÍCULO 289

Si el conflicto se promoviese contra la Administración superior, será resuelto por la Alta Corte.

1. — ¿Quién debe resolver los conflictos que se produzcan en el orden administrativo?

La ley de Juntas recientemente promulgada establece que los conflictos que surjan entre ellas y cualquier otra autoridad del mismo orden, serán resueltos en todos los casos por la Alta Corte de Justicia ó Tribunales que hagan sus veces.

Otros países siguen un sistema completamente distinto, no saliendo en ningún caso del propio orden á que pertenecen las autoridades contendoras. Así, dice Abella refiriéndose á esta clase de competencias que él llama de atribuciones: "El carácter de este género de competencias ya queda señalado. La cuestión que las origina surge dentro de la misma Administración, muchas veces sin salir de un ramo determinado. Dada esta índole, por decirlo así, doméstica del conflicto, pronto ocurre que para resolverlo basta acudir al superior común más inmediato de los contendientes, y este es precisamente el criterio que preside á la práctica establecida allí donde faltan preceptos legales reguladores y el que inspira las disposiciones existentes para algunos ramos."

"Entre las autoridades administrativas, dice Pérsico, es naturalmente siempre la inmediatamente superior hasta llegar al Rey, cabeza del Poder Ejecutivo, la que debe decidir à quién pertenece la resolución de un asunto dado". "Si entre dos agentes ó cuerpos administrativos, dice M. Block, se suscita la cuestión de saber á cuál de ellos corresponde legalmente el conocimiento de un asunto determinado, no es por la vía del conflicto que dicha cuestión debe ser resuelta; es el superior jerárquico quien resolverá, y ese supe-

rior será, según los casos, el Ministro superior de los dos cuerpos ó agentes, ó el jefe del Estado, conforme á la ley 5-14 Octubre 1790."

2. Pasando ahora de las legislaciones positivas al terreno de la doctrina, consideramos muy fundada la observación que el profesor Romano ha formulado como criterio general para la resolución del problema planteado.

Dicho autor, partiendo de que toda jurisdicción tiene por fin, ó, como quiere Mortara, por efecto, la protección de derechos subjetivos, establece que para resolver si los conflictos de competencia (así llama á los administrativos) son susceptibles de ser resueltos jurisdiccionalmente, es necesario precisar si y en qué sentido ellos implican una controversia sobre derechos de aquella especie; en otros términos, hay que estudiar el grado de centralización ó de autonomía aplicado á las autoridades en cuestión.

Y sin duda que así debe ser, pues es evidente que si se trata de un régimen completamente centralizado, en el cual las facultades de decisión corresponden directamente al superior, no siendo los inferiores sino sus delegados, pero sin ningún derecho propio asignado expresamente por la ley (ejemplo, el que nos ofrece la ley italiana de sanidad pública, en cuyo artículo primero se establece que "La tutela de la sanidad pública corresponde al ministro del Interior, y *bajo su dependencia* á los prefectos, subprefectos y síndicos"), es evidente, decíamos, que en una organización semejante, en que el superior puede libremente revocar y anular los actos de sus inferiores y hasta sustituirse á éstos en cualquier caso, aquél es el único que puede resolver todo conflicto, fuere de la clase que fuere, surgido entre las dependencias sometidas en tal forma á su autoridad. No teniendo los inferiores más facultades que las que el superior quiera acordarles, y careciendo por lo tanto de todo derecho propio que alegar, no hay ni puede haber materia para la intervención jurisdiccional.

Pero no sucede lo mismo en un régimen menos centralista ó de simple tutela ó vigilancia que únicamente permita al

superior revocar, anular ó aprobar, mediante el correspondiente pedido, los actos del inferior efectuados en mérito de sus facultades propias, emanadas directamente de la ley. Es claro que en esos casos, no siendo el superior árbitro ni dueño de las atribuciones de sus inferiores, no tiene por sí mismo la facultad de distribuir ni de fijar aquéllas según lo considere conveniente. La cuestión que entonces se plantea entre los dos órganos contendientes recae sobre los derechos propios de éstos, requiere la aplicación de la ley á un caso jurídico controvertido y cuya decisión, como la de todos los casos de esa especie, constituye el objeto propio de las decisiones jurisdiccionales.

3.—Ahora bien: establecido que en esos casos hay materia para la intervención jarisdiccional ¿se sigue que forzosamente ha de ser ésta la que resuelva las competencias de que tratamos?

Nos parece que no hay motivo suficiente para una contestación afirmativa. Desde que se admite, como por regla general sucede, que la Administración superior debe tener en las inferiores cierta ingerencia que se considera necesaria para asegurar la legalidad y la conveniencia de los actos de las segundas, y de ese modo garantir también el cumplimiento del cometido del Estado como custodio supremo del derecho y del bienestar nacional, parece que la intervención más obligada es la que tiene por objeto resolver las dudas ó dificultades que puedan suscitarse entre las Administraciones inferiores respecto del alcance de sus respectivas atribuciones, intervención aquélla que es tanto más indicada cuanto que la Administración superior, destituída por su propia condición de todo interés directo y especial en el debate, y obligada entonces á garantir igualmente la integridad de las facultades de ambos contendientes, debe ofrecer para ambos iguales garantías de acierto y de imparcialidad.

De manera, pues, que si bien se trata de una contienda de derechos que podría ser materia de una decisión jurisdiccional, nada impide que por la especialidad del caso, sea resuelta dentro del propio orden administrativo á que perte-

necen las partes contendoras; más aun: debe ser resuelta así porque se trata de una cuestión de orden administrativo interno cuya dirección suprema y en términos más menos amplios corresponde á la Administración superior, sin que en ese caso tenga intervención la autoridad judicial, llamada tan solo á intervenir como juez de derecho en las contiendas de la Administración con las partes ajenas á ella, único caso en que se impone la mediación de un tercero, que por su condición de tal ofrezca á las partes interesadas en el litigio, las suficientes garantías de la imparcialidad de su fallo.

4. —Sólo, pues, cuando la Administración misma, que según lo acabamos de ver debiera decidir la competencia, fuese parte en la contienda, sólo entonces sería indispensable acudir á la autoridad judicial, única que en su carácter de tercero podría fallar imparcialmente el conflicto.

En cuanto á la jurisdicción que debe intervenir para ese efecto podría ser la que conociese en primer grado de los reclamos interpuestos de las dos Administraciones en lucha; pero como los conflictos no han de tener sino una sola resolución, conviene que para compensar esa falta de una segunda instancia, el Juez que intervenga como único, ofrezca las mayores garantías; por eso establece el artículo 289, que debe ser la Alta Corte.

ARTÍCULO 290

El conflicto será fallado dentro de los diez días con audiencia previa del Fiscal de Gobierno, ó Agente Fiscal en su caso.

ARTÍCULO 291

Si se declarase la competencia de la autoridad requerida, se le devolverán los antecedentes para la continuación de los procedimientos ó cumplimiento de las resoluciones dictadas si fuesen del caso.

Si el fallo fuese favorable á la autoridad requirente, se anularán las actuaciones viciadas de incompetencia, rigiéndose los efectos de la nulidad por lo que para tales casos estableciesen las disposiciones de fondo.

CAPÍTULO SEGUNDO

Competencias negativas

ARTÍCULO 292

Cuando dos autoridades del orden administrativo se hubiesen declarado igualmente incompetentes para el conocimiento de un asunto en que su intervención hubiese sido requerida, podrá promoverse la decisión de la autoridad encargada de dirimir los conflictos de aquel mismo orden.

ARTÍCULO 293

La parte interesada podrá optar entre la apelación jerárquica ante el superior que estuviese falcultado para revocar las resoluciones del inferior, ó el temperamento indicado en el artículo anterior, pero no se podrán usar ambos procedimientos conjunta ni separadamente.

ARTÍCULO 294

Es aplicable á los conflictos negativos lo dispuesto en los artículos 281 á 284 del Título anterior, con las modificaciones resultantes de lo que en este capítulo se dispone.

ARTÍCULO 295

Los conflictos negativos serán resueltos por la autoridad administrativa ó la judicial con la intervención del Fiscal de Gobierno, según lo dispuesto para los conflictos positivos.

(Continuará).

Documentos oficiales

Instrucciones prácticas para los Colegios habilitados

Montevideo, junio 25 de 1903.

Senor Rector de la Universidad, doctor Claudio Williman.

Señor Rector.

Haciendo uso de las disposiciones reglamentarias relativas al procedimiento que deben observar los Directores de los Colegios habilitados en sus relaciones con la Universidad, siempre que se trate de informes relativos á Registro de Matrículas, nómina de examinandos, solicitudes de exoneración del pago de derechos universitarios, comunicaciones de faltas de asistencia de los alumnos á las clases, etc., he formulado un resumen que tiene por objeto hacerlas de fácil y pronta interpretación, á cuyo fin y por las razones que más adelante se expresan, las he consignado como V. S. verá, seguidas de las reglas prácticas necesarias al propósito que inspira esta idea; la que someto á la aprobación de V. S., especialmente por lo que se refiere á la interpretación que se hace de las disposiciones de la referencia.

V. S., que me encomendó esta tarea, conoce muy bien cuáles son las causas que la originan y cuánta es la necesidad de tratar de que los referidos Directores adopten un mismo sistema de información, lo que no ocurre en la actualidad, pues además de ser por lo general incompletos ó deficientes los datos que remiten á la Universidad, sucede con mucha frecuencia que éstos no se encuadran en las disposiciones reglamentarias correspondientes, dando así lugar á reclamaciones de todo género que complican inútilmente las tramitaciones del caso.

Las relaciones, las nóminas, los estados, etc., etc., que se reciben de algunos Colegios, rara vez llenan con claridad y precisión el objeto á que están destinados, por cuyo motivo se hace difícil la verificación de sus detalles, cuando no exige su examen un verdadero esfuerzo de investigación para aclarar los errores que contienen.

Por otra parte, cada Director observa un sistema propio de información, distinto completamente al sistema de los otros, dando esto origen á que se haga indispensable el estudio especial de cada uno de ellos, lo que complica aún más el examen de los antecedentes que envían, sobre todo si se tiene en cuenta el método inadecuado que, por lo general adoptan, tratándose como se trata de datos que por su naturaleza bien pueden englobarse en estados siempre iguales, apropiados en cada caso al uso á que se destinan.

En presencia de lo expuesto, aunque muy someramente y de otros hechos que con ello guardan estrecha relación, he formulado el resumen ordenado de las disposiciones de que se trata, con las aclaraciones y reglas prácticas que he creído necesarias, á fin de conseguir con el exacto y uniforme cumplimiento de aquéllas el objeto que se persigue.

Adjunto á la presente el resumen y demás de que me ocupo en esta comunicación, á fin de que V. S. pueda hacer el estudio correspondiente.

Saludo á V. S. con mi mayor consideración y respeto.

Francisco Pisano,
Prosecretario-Tesorero.

Montevideo, julio 24 de 1903.

Apruébanse las instrucciones prácticas formuladas por el señor Prosecretario-Tesorero, comuníquense para su cumplimiento á los Colegios incorporados á la Universidad y publíquense en los ANALES.

WILLIMAN.
P. A., *Lorenzo Márquez,*
Oficial 1.°.

RESUMEN ORDENADO DE ALGUNAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS RELATIVAS Á COLEGIOS HABILITADOS, EN FORMA DE INSTRUCCIONES PRÁCTICAS, ACOMPAÑADAS DE LOS CORRESPONDIENTES MODELOS.

A). El Registro de Matrículas permanecerá abierto desde el 10 hasta el 31 de Enero de cada año (artículo 43 del Reglamento General). Vencido este término, podrá concederse matrícula á los estudiantes que la soliciten antes de empezar las clases, debiendo abonar los interesados una multa igual á la mitad del derecho correspondiente (artículo 45).

Terminado el primer período de inscripción, esto es, el 31 de enero, la Dirección de los Colegios elevará al señor Rector una comunicación dándole cuenta del *número de alumnos matriculados en cada asignatura* (artículo 54), para cuyo efecto se hará uso de un formulario igual al modelo núm. 1, y si después se efectuaran algunas inscripciones con multa, se procederá del mismo modo que en el caso anterior, remitiendo la correspondiente comunicación antes del 1.º de marzo.

«Dentro de los dos meses después de abiertos los cursos (hasta el 30 de abril) los Directores de los Colegios habilitados pasarán á la Universidad la nómina de los estudiantes matriculados y abonarán los derechos correspondientes» (artículo 54). Teniendo en cuenta que por el hecho de haber comunicado previamente, al cerrarse el Registro de Matrículas, el número de alumnos matriculados en cada asignatura, están obligados á pagar *por todo ese mismo número de alumnos, sin que les sea permitido disminuirlo ni aumentarlo por razón alguna.* (Resolución del Consejo de Instrucción Secundaria y Superior, en sesión de 19 de septiembre de 1902).

Para el caso que antecede se emplearán formularios conformes al modelo núm. 2, advirtiéndose que estos estados tienen que estar de perfecto acuerdo en todos sus detalles con los de las comunicaciones anteriores, para las cuales se indica el uso del formulario núm. 1.

B). Las inscripciones para los exámenes ordinarios de cada año, tendrán lugar en la primera quincena del mes de Octubre; vencido este período pueden pedir los estudiantes que se les permita inscribirse hasta el 31 del mismo mes; pero en este caso, abonarán una multa igual á la mitad de la cuota correspondiente (artículo 65).

Las nóminas de examinandos se remitirán inmediatamente después de fenecidos los plazos acordados para las inscripciones sin multa y para las inscripciones con multa, ajustándose la forma de estos estados al modelo núm. 4 y en los que se consignará á la vez el importe total.

Por separado y en columna se pasará la nómina de los inscriptos para prestar examen de ingreso.

C). Las relaciones de inasistencia de los alumnos á las clases, se dirigirán por intermedio de la Secretaría General al señor Decano de la Sección de Enseñanza Secundaria, en la forma que se indica en el modelo núm. 3.

D). Los estudiantes que se inscriban para rendir examen y no lo presten, perderán la mitad de la cuota que hubiesen abonado, no pudiendo reclamar la devolución de la otra mitad sino dentro del mes siguiente á la terminación de los exámenes (artículo 66).

No se devuelven las multas. Resolución del Consejo de 21 de septiembre de 1900.

A los efectos del artículo mencionado, los directores, en nombre de los interesados, reclamarán las devoluciones á que tengan derecho, elevando al señor Rector una exposición en la que se hará constar el nombre del estudiante y la asignatura de la cual no haya rendido examen. Corridos los trámites del caso, la devolución se hará efectiva por la Tesorería.

E). Los interesados pueden solicitar que se les exima del pago de derechos universitarios, cuando por razón de pobreza no puedan abonarlos; pero para gozar de este beneficio deben presentar la solicitud correspondiente dentro de los períodos de inscripción sin multa (artículo 1.º de la reglamentación de la exención de pago de derechos universitarios).

F). Para el pago de los derechos de matrículas y de exámenes, los directores se entenderán directamente con el Prosecretario-Tesorero de la Universidad.

G). En adelante los estudiantes de los Colegios habilitados del interior que pidan exoneración de los cursos de gimnástica, deben sujetarse al mismo procedimiento que se aplica á los estudiantes de la capital que solicitan igual exoneración (resolución de 14 de noviembre de 1902).

Está conforme,

Pisano,
Prosecretario-Tesorero.

MODELO N.º 1.

(Nombre de la institución)

REGISTRO DE MATRÍCULAS

Inscripciones efectuadas en el mes de .... de 19.........

ASIGNATURAS	Total de inscriptos	Exonerados	Derechos	
Gramática Castellana y Latín 1.er curso.........	....	....	....	......
Aritmética............	....	....	....	......
Geografía 1.er curso	....	....	....	......
Francés 1.er curso	....	....	....	......
Gimnástica 1.er curso............	....	....	....	......
Gramática Castellana y Latín 2.º curso.........	....	....	....	......
Algebra	....	....	....	......
Física 1.er curso	....	....	....	......
Francés 2.º curso	....	....	....	......
Etc., etc.	....	....	....	......
....	....	....	....	......
....	....	....	....	......
....	....	....	....	......

Indicaciones: En la primera columna se anotarán las asignaturas siguiendo el mismo orden de colocación que tienen en el Reglamento, año por año. En la segunda va el total, en letras, de los inscriptos en cada asignatura. En la tercera se indicará *solamente*, en letras, el número de alumnos que en la fecha del envío de este estado, estén exonerados del pago de derechos, y en la cuarta se hará constar á cuánto ascienden los derechos correspondientes á las inscripciones anotadas, asignatura por asignatura, con exclusión de los correspondientes á inscripciones de alumnos exonerados.

MODELO N.° 2.

(Nombre de la institución)

REGISTRO DE MATRÍCULAS

Año de 19 ....

NOMBRES	Gramática Castellana y Latín 1.er curso.	Aritmética	Geografía 1.er curso	Francés 1.er curso	Gimnástica 1.er curso		Total de inscripciones	Exonerados	Derechos	
....	......	......	......	......	......	......	......	......	......	......
....	......	......	......	......	......	......	......	......	......	......
....	......	......	......	......	......	......	......	......	......	......
....	......	......	......	......	......	......	......	......	......	......
(Inscriptos con multa)										
....	......	......	......	......	......	......	......	......	......	......
....	......	......	......	......	......	......	......	......	......	......
Total de inscripciones	......	......	......	......	......	......	......	......	......	......
	Gramática Castellana y Latín 2.° curso.	Álgebra	Física 1.er curso	Francés 2.° curso	Geografía 2.° curso	Gimnástica 2.° curso				
....	......	......	......	......	......	......	......	......	......	......
....	......	......	......	......	......	......	......	......	......	......
....	......	......	......	......	......	......	......	......	......	......
....	......	......	......	......	......	......	......	......	......	......
....	......	......	......	......	......	......	......	......	......	......
....	......	......	......	......	......	......	......	......	......	......

Indicación: Las inscripciones se indicarán por medio de una raya vertical que se trazará dentro de la casilla correspondiente.

MODELO N.º 3.

(Nombre de la institución)

Relación de las faltas de asistencia á las clases, en que han incurrido los alumnos durante el mes de .... de 19 ....

1.er AÑO	Gramática castellana y Latín 1.er curso.	Aritmética	Geografía 1.er curso	Francés 1.er curso	Gimnástica 1.er curso	
Número de veces que funcionaron las clases en el presente mes .... →	....	....	....	....	....	....
NOMBRES						
....	....	....	....	....	....	....
....	....	....	....	....	....	....
....	....	....	....	....	....	....
....	....	....	....	....	....	....
....	....	....	....	....	....	....

2.º AÑO	Gramática Castellana y Latín 1.er curso.	Algebra	Física 1.er curso	Francés 2.º curso	Geografía 2.º curso	Gimnástica 2.º curso
Número de veces que funcionaron las clases en el presente mes..... →	....	....	....	....	....	....
....	....	....	....	....	....	....
....	....	....	....	....	....	....
....	....	....	....	....	....	....
....	....	....	....	....	....	....

Indicación: El número de faltas de cada alumno se anotará en la casilla correspondiente, llenándose las restantes con el guarismo cero.

MODELO N.º 4.

(Nombre de la institución)

Nómina de los alumnos inscriptos para los exámenes ordinarios del año 19....... Inscripciones efectuadas en el mes de Octubre, del 1.º al 15

NOMBRES	Gramática Castellana y Latín 1.er curso.	Aritmética	Geografía 1.er curso	Francés 1.er curso	Gimnástica 1.er curso		Total de inscripciones	Exonerados	Derechos	
Reglamentados										
Libres										

Modificaciones introducidas á los artículos 48 y 63 del Reglamento General

Montevideo, julio 14 de 1903.

Excmo. señor Ministro de Fomento.

La experiencia ha venido demostrando la necesidad de reformar las disposiciones del Reglamento General de la Universidad que establecen la apertura de un período extraordinario de exámenes en el mes de mayo de cada año, puesto que según lo comprueba la observación los estudiantes que se preparan á rendir sus pruebas de suficiencia en un tiempo colocado en la mitad del año escolar abandonan en los meses anteriores el estudio de las asignaturas que cursan reglamentaria ó libremente mientras no prestan examen de las que se han reservado para probarlas en el mes de mayo referido.

A este inconveniente hay que agregar el que resulta de la paralización que se produce en el funcionamiento regular de las aulas durante el citado período extraordinario, con motivo de tener los profesores, que desempeñan también el cargo de examinadores, que suspender sus explicaciones cuotidianas para formar parte de los Tribunales de exámenes.

Preocupado el Consejo de Instrucción Secundaria y Superior con el propósito de solucionar las dificultades notadas en la práctica, acerca de los puntos enunciados, ha reformado los artículos 48 y 63 del Reglamento General, trasladando para el mes de marzo el actual período extraordinario de mayo, sin perjuicio de mantener este último mes para la prestación de exámenes en la Facultad de Medicina, en la que, por circunstancias especiales, no existen los tropiezos que se irrogan en las Facultades de Derecho y Ciencias Sociales y de Matemáticas, y especialmente en la Sección de Enseñanza Secundaria, con la admisión de exámenes en una época ya avanzada del curso.

En su virtud someto á la consideración de V. E. los artículos modificados en la forma que subsigue:

Artículo 48. *A*—Los incisos primero, segundo y tercero del artículo 47, se refieren á la matrícula definitiva.

Los alumnos que no hayan terminado los estudios preparatorios exigidos respectivamente para el ingreso en las Facultades superiores, podrán obtener matrícula condicional en dichas Facultades, pero será necesario para ello:

1.º Que no les falten más que dos exámenes.
2.º Que los exámenes que les falten no sean de materias declaradas exceptuadas.

Se declaran exceptuadas del beneficio de esta disposición:

Para los alumnos que deban ingresar en los cursos de Abogacía: Gramática Castellana y Latín, Literatura General, Historia Americana y Nacional, Historia Universal, Filosofía, Francés.

Para los que deban ingresar en los cursos de Medicina: Aritmética, Álgebra, Geometría, Trigonometría, Física, Química, Historia Natural, Francés.

Para los que deban ingresar en los cursos de Farmacia: Aritmética, Álgebra, Geometría, Trigonometría, Francés, Física, Química, Historia Natural.

Para los que deban ingresar en los cursos de Odontología: Francés, Álgebra, Geometría y Trigonometría, Física, Química, Zoología.

Para los que deban ingresar en los cursos de la Facultad de Matemáticas: Francés, Aritmética, Álgebra, Geometría, Trigonometría, Física, Química, Dibujo lineal, Mineralogía y Geología, Revisión y Ampliación de Matemáticas.

La matrícula condicional caducará si el alumno que la ha obtenido no presta con buen éxito en el período extraordinario de marzo los exámenes de preparatorios que le falten.

La concesión acordada por el presente artículo no es aplicable al ingreso en Notariado, Contabilidad ú Obstetricia y tiene carácter transitorio. Desde el 31 de diciembre de 1904 en adelante, no se podrá ingresar en las Facultades superiores sino con matrícula definitiva.

B. En la Facultad de Medicina para poder inscribirse en las asignaturas de un año bastará que haya ganado el estudiante todos los cursos del año anterior. La inscripción para los cursos del tercer año de Medicina requerirá, además, que el estudiante haya rendido con aprobación todos los exámenes del primer grupo establecido por el artículo 59. Se concederá, sin embargo, matrícula condicional á los estudiantes que no hayan rendido examen de alguna ó algunas de las materias que forman ese primer grupo ó que habiéndolo prestado no hubiesen obtenido aprobación. Para que dicha matrícula sea válida es necesario que el estudiante rinda examen, con aprobación, de las asignaturas que le faltaban para completar el primer grupo de exámenes en el siguiente período extraordinario de marzo; en caso contrario, quedará anulada.

Los estudiantes de Farmacia, Odontología y Obstetricia, para inscribirse en el segundo año de su carrera, además de haber ganado todos los cursos correspondientes al año anterior necesitarán ser apro-

bados en los exámenes de Física farmacéutica y Química ampliada los primeros; de Anatomía de la boca y faringe los segundos; y de Anatomía y Fisiología preparatorias, los últimos.

Artículo 63. Los exámenes ordinarios, reglamentados y libres de estudios superiores, empezarán el once de noviembre, y los de estudios secundarios, el tres del mismo mes.

Los exámenes extraordinarios se verificarán en la primera quincena de marzo; los de ingreso que se rinden en la Sección de Enseñanza Secundaria, en la segunda quincena del mes de octubre y en la segunda del mes de febrero, pudiendo los alumnos que sean aprobados en el último de estos períodos matricularse hasta el primero de marzo en los cursos á que deban ingresar.

En la Facultad de Medicina habrá dos períodos para los exámenes ordinarios: uno del tres de noviembre al quince de diciembre y el otro del dos al treinta y uno de mayo.

Los exámenes generales tendrán lugar en cualquier tiempo, á elección del candidato, con excepción de los meses destinados á exámenes anuales y á vacaciones.

El Consejo espera de V. E. que se servirá prestarle á las innovaciones introducidas su superior aprobación gubernativa.

Saludo á V. E. con mi mayor consideración y respeto.

CLAUDIO WILLIMAN.
Enrique Azarola,
Secretario.

Ministerio de Fomento.

Señor Rector de la Universidad.

Comunico á V. S. á sus efectos que el Poder Ejecutivo de acuerdo con el señor Fiscal de Gobierno, ha aceptado la modificación propuesta por el Consejo de Instrucción Secundaria y Superior á los artículos 48 y 63 del Reglamento General de la Universidad.

Saludo á V. S. atentamente.

JOSÉ SERRATO.

Montevideo, agosto 4 de 1903.

Elévese al Consejo.

WILLIMAN.
Francisco Pisano,
Prosecretario-Tesorero.

Consejo de Instrucción Secundaria y Superior.

Montevideo, agosto 4 de 1903.

Enterado, publíquese con sus antecedentes en los ANALES DE LA UNIVERSIDAD y archívese.

WILLIMAN.
Francisco Pisano,
Prosecretario-Tesorero.

Sobre provisión en propiedad de la Cátedra de Historia Americana y Nacional

Montevideo, julio 20 de 1903.

Excmo. señor Ministro de Fomento.

Verificado el concurso á que se convocó oportunamente para proveer en propiedad el puesto de Catedrático de segundo año de Historia Americana y Nacional, el Tribunal que presidió la oposición resolvió por unanimidad de votos de sus miembros, que entre los concursantes, el doctor José Pedro Varela era á su juicio el más preparado y competente para regentar la Cátedra.

Elevados á la consideración del Consejo de Instrucción Secundaria y Superior por el Tribunal de la referencia los antecedentes respectivos, me ha autorizado para dirigirme en su nombre á V. E., proponiendo al doctor José Pedro Varela para Catedrático en propiedad de la mencionada asignatura.

Saludo á V. E. muy atentamente.

CLAUDIO WILLIMAN.
Enrique Azarola,
Secretario.

Ministerio de Fomento.

Montevideo, julio 27 de 1903.

Señor Rector de la Universidad.

Comunico á V. S. á sus efectos, que el Gobierno ha aprobado el nombramiento del doctor don José Pedro Varela para Catedrático en

propiedad de segundo año de Historia Americana y Nacional, por haber resultado vencedor en el concurso celebrado para la provisión de dicha Cátedra.

Saludo á V. S. atentamente.

JOSÉ SERRATO.

Montevideo, julio 28 de 1903.

Acúsese recibo, comuníquese, tome nota la Tesorería y archívese con sus antecedentes.

WILLIMAN.
Francisco Pisano,
Prosecretario-Tesorero.

Se accede al pedido formulado por el Ministerio de Guerra y Marina acerca de la remisión de datos sobre la forma en que se celebran los concursos en la Universidad.

Montevideo, mayo 20 de 1903.

Excmo. señor Ministro de Fomento.

Satisfaciendo los deseos del Excmo. señor Ministro de la Guerra y Marina, acerca de la remisión por esta Universidad de datos que puedan utilizarse en la Academia General Militar en el llamado á concurso que prepara para proveer por oposición las Cátedras de Filosofía y de Geometría Analítica de dicha Academia, tengo el honor de remitir á V. E., en cumplimiento de su decreto de 12 del corriente, las bases generales relativas á los concursos que se verifican en esta institución; las bases particulares que rigieron cuando se dispuso la provisión de la regencia en propiedad del aula de Filosofía, y las que regirán en el concurso á que se ha convocado para llenar la dirección del aula de Geometría y Trigonometría.

Saludo á V. E. muy atentamente.

CLAUDIO WILLIMAN.
Enrique Azarola,
Secretario.

Se declara que á los estudiantes de los Colegios habilitados de Campaña que bajen á la Capital en épocas de exámenes, no se les compute las faltas de asistencia á sus respectivos cursos durante el tiempo que tengan lugar dichos exámenes.

Montevideo, junio 15 de 1903.

CIRCULAR

Señor Director del. . .

A sus efectos, transcribo al señor Director la siguiente resolución: « Montevideo, junio 13 de 1903.—A los estudiantes de los Colegios « habilitados de Campaña que bajen á la Capital en el período ex- « traordinario de exámenes, con el objeto de someterse á la prueba « en una ó varias asignaturas, no se les tomarán en cuenta sus faltas « de asistencia á los cursos durante el tiempo en que tengan lugar di- « chos exámenes.

« Los favorecidos por la resolución anterior, deben presentar á la « Bedelía de la Sección de Enseñanza Secundaria sus boletos de ins- « cripción á fin de que se tome nota de sus nombres.

« Comuníquese á la Sección de Enseñanza Secundaria y á los se- « ñores Directores de los Institutos habilitados de campaña.—WILLI- « MAN.—*Enrique Azarola*, Secretario. »

Saludo á usted atentamente.

CLAUDIO WILLIMAN.
Enrique Azarola,
Secretario.

Sobre provisión gratuita de suero antidiftérico al servicio nocturno de la Asistencia Pública

---

Montevideo, mayo 18 de 1903.

Señor Director Interino del Instituto de Higiene Experimental.

Comunico al señor Director para su conocimiento y demás efectos, que el Consejo de Instrucción Secundaria y Superior en sesión de 13

del corriente, á solicitud del señor Director de Salubridad, dispuso que ese Instituto de Higiene Experimental provea gratuitamente al servicio nocturno de la Asistencia Pública de suero antidiftérico en caso necesario.

Saludo á usted atentamente.

CLAUDIO WILLIMAN.
Enrique Azarola,
Secretario.

Sobre provisión en propiedad de la Cátedra de Geometría y Trigonometría

Montevideo, julio 25 de 1903.

Excmo. señor Ministro de Fomento:

Verificado el concurso á que se convocó para proveer en propiedad el puesto de Catedrático de Geometría y Trigonometría, el Tribunal que presidió la oposición resolvió por unanimidad de votos de sus miembros, que entre los concursantes, el señor Luis Pastoriza era á su juicio el más preparado y competente para regentar la Cátedra.

Elevados á la consideración del Consejo de Instrucción Secundaria y Superior, por el presidente del Tribunal de la referencia, los antecedentes respectivos, me ha autorizado para dirigirme en su nombre á V. E., proponiendo al señor Luis Pastoriza para Catedrático en propiedad de la mencionada asignatura.

Saludo á V. E. muy atentamente.

CLAUDIO WILLIMAN.
Francisco Pisano,
Prosecretario-Tesorero.

Ministerio de Fomento.

Montevideo, julio 27 de 1903.

Señor Rector de la Universidad:

Comunico á V. S. á sus efectos, que el Gobierno ha aprobado el nombramiento del señor Luis Pastoriza para Catedrático en propiedad de Geometría y Trigonometría, por haber resultado vencedor en el concurso celebrado para la provisión de dicha Cátedra.

Saludo á V. S. atentamente.

JOSÉ SERRATO.

Montevideo, julio 28 de 1903.

Acúsese recibo, comuníquese, tome nota la Tesorería y archívese con sus antecedentes.

WILLIMAN.
Francisco Pisano,
Prosecretario-Tesorero.

Nota de pésame

Montevideo, julio 14 de 1903.

Señora doña Teresa Castro de Padró.

La Corporación que presido se ha impuesto con sentimiento de la irreparable pérdida que aflige á usted por el fallecimiento de su esposo, Ingeniero don Ramón Padró, que tuvo el honor y la alta satisfacción de vincular su nombre á la obra meritoria de la fundación de la Cátedra de Geometría Descriptiva de la Facultad de Matemáticas en la Universidad de la República y de señalarse en el número de sus profesores, durante una larga serie de años, por su notoria competencia é irreprochable asiduidad en el cumplimiento de sus deberes.

Al presentarle á usted, en representación del Consejo de Instrucción Secundaria y Superior las protestas de sus condolencias, á las que personalmente me adhiero, aprovecho la oportunidad que se me ofrece para saludar á usted con toda mi consideración.

CLAUDIO WILLIMAN.
Enrique Azarola,
Secretario.

Nota pasada á nuestro Cónsul general en Norte-América

Montevideo, mayo 14 de 1903.

Señor doctor Prudencio de Murguiondo.

Está en mi poder su comunicación de 18 de febrero próximo pasado, en la que al acusar recibo de mi nota de 3 de octubre del año

último, se sirve usted manifestarme que la Universidad de Johns Hokpins le remitirá oportunamente sus publicaciones destinadas á esta Universidad. Me hace usted saber asimismo que ha remitido á nuestra Oficina de Canje Internacional 4 bultos para la institución á cuyo frente me hallo y que enviará otros impresos que en su conceptc puedan interesarle.

Agradezco profundamente al señor Cónsul General el interés que demuestra por esta Universidad, fomentando sus progresos en la esfera de sus atribuciones, y al propio tiempo aprovecho la oportunidad que se me ofrece para saludarle con toda mi consideración.

CLAUDIO WILLIMAN.
Enrique Azarola,
Secretario.

Movimiento universitario

Se han efectuado los siguientes nombramientos:

Doctor Arturo Lussich—Jefe de la Clínica Semiológica (honorario).

Mayo de 1903.

Señor Gaudencio Guglielmetti — Encargado interino y honoríficamente de la explicación del curso de materia farmacéutica.

Mayo de 1903.

Inocencia B. de Villavedra—Partera en Jefe de la Clínica Obstétrica (honoraria).

Mayo de 1903.

Lorenzo Mérola—1.er Disector de Anatomía.

Mayo de 1903.

Francisco Fernández Enciso –2.o Disector de Anatomía (interino).

Mayo de 1903.

Genaro Trama—Auxiliar de Disección (interino).

Mayo de 1903.

Agrimensor Juan P. Casterés—Catedrático interino de Geometría Descriptiva.

Julio de 1903.

Doctor José P. Varela—Catedrático en propiedad de Historia Americana y Nacional.

Julio de 1903.

Luis Pastoriza—Catedrático en propiedad de Geometría y Trigonometría.

Julio de 1903.

Secretaría de la Universidad.

Llámase á concurso de oposición para proveer en propiedad la regencia del aula de Derecho Penal.

Las bases del concurso se hallan á disposición de los interesados en conocerlas.

Las solicitudes de los señores aspirantes se recibirán en esta Secretaría hasta el 15 de septiembre del corriente año. En esa fecha podrán presentarse hasta las seis de la tarde.

Montevideo, marzo 7 de 1903.

Azarola,
Secretario General.

Secretaría de la Universidad.

Llámase á concurso para proveer por oposición la regencia del aula de Fisiología en la Facultad de Medicina.

Las solicitudes de los señores aspirantes se recibirán hasta el 1.º de octubre del corriente año en esta Secretaría, en la que se hallan las bases del concurso á disposición de los interesados en conocerlas. En dicha fecha podrán presentarse las solicitudes referidas hasta las 5 p. m.

Montevideo, abril 3 de 1903.

Azarola,
Secretario General.